2024/2418

17.9.2024.

ODLUKA KOMISIJE (EU) 2024/2418

od 11. prosinca 2023.

o mjeri državne potpore SA.53625 (2021/C) koju je provela Njemačka za postupno ukidanje lignita

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2023) 8551)

(Vjerodostojan je samo tekst na engleskom jeziku)

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 108. stavak 2. prvi podstavak,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru, a posebno njegov članak 62. stavak 1. točku (a),

nakon što je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe u skladu s tim odredbama ([1]) i uzimajući u obzir njihove primjedbe,

budući da:

1. POSTUPAK

(1) Nakon kontakata koji su prethodili prijavi Njemačka je, elektroničkom prijavom od 2. prosinca 2020., u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a obavijestila Komisiju o potpori koju je dodijelila poduzetniku Lausitz Energie Kraftwerke AG („LEAG") („mjera LEAG") i poduzetniku RWE Power AG („RWE") („mjera RWE") za postupno ukidanje proizvodnje električne energije iz lignita (zajedno „mjera"). Njemačka je 13. i 14. siječnja 2021. dostavila dodatne informacije.

(2) Komisija je zaprimila i spontane podneske trećih strana. Podnesci organizacije Green Planet Energy („GPE") i jedne anonimne strane proslijeđeni su Njemačkoj 7. listopada 2020. radi očitovanja, a Njemačka je na njih odgovorila 17. studenog 2020. Svoja očitovanja dostavio je 10. prosinca 2020. i LEAG.

(3) Komisija je 2. ožujka 2021. donijela odluku (dalje u tekstu „odluka o pokretanju postupka") ([2]) o pokretanju službenog istražnog postupka u vezi s potporom poduzetnicima LEAG i RWE.

(4) Njemačka je 1. travnja 2021. dostavila primjedbe na odluku o pokretanju postupka. Osim primjedaba Njemačke, Komisija je zaprimila primjedbe 27 trećih strana. LEAG i RWE su 7. lipnja 2021. dostavili primjedbe na odluku o pokretanju postupka. Njemačka je 6. rujna 2021. dostavila očitovanja o primjedbama trećih strana, a 3. rujna 2021. odgovorila je na zahtjev Komisije za informacije od 11. kolovoza 2021.

(5) U *Službenom listu Europske unije* 17. svibnja 2022. objavljena je obavijest u kojoj se treće strane poziva da u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a dostave primjedbe o primjenjivosti i primjeni Smjernica Komisije o državnim potporama za klimu, zaštitu okoliša i energiju za 2022. („CEEAG") ([3]) i, eventualno, o osnovama za spojivost utvrđenima u tim smjernicama, među ostalim u njihovim odjeljcima 3. i 4.12., u pogledu mjere LEAG i mjere RWE, u vezi s kojima je Komisija pokrenula službeni istražni postupak („javno savjetovanje") ([4]).

([1]) SL C 177, 7.5.2021., str. 50., SL C 199, 17.5.2022., str. 9., SL C 131, 14.4.2023., str. 45.
([2]) Odluka Komisije od 2. ožujka 2021. o državnoj potpori SA.53625 (2020/N) – Njemačka – Postupno ukidanje lignita (SL C 177, 7.5.2021., str. 50.).
([3]) SL C 80, 18.2.2022., str. 1.
([4]) SL C 199, 17.5.2022., str. 9.

(6) Komisija je dopisima od 18. svibnja 2022. obavijestila Njemačku i treće strane koje su dostavile primjedbe nakon objave odluke o pokretanju postupka o pozivu objavljenom 17. svibnja 2022. i pozvala ih da dostave primjedbe.

(7) Njemačka nije dostavila primjedbe. Komisija je zaprimila primjedbe 19 trećih strana. LEAG i RWE dostavili su svoje primjedbe 17. lipnja 2022. Njemačka je u dopisu od 7. rujna 2022. navela da ne namjerava dostaviti očitovanja na nove primjedbe trećih strana.

(8) Njemačka je 23. prosinca 2022. Komisiji dostavila izmjene obavijesti od 2. prosinca 2020. u odnosu na mjeru RWE s obzirom na sporazum s poduzetnikom RWE od 4. listopada 2022. o ubrzanom postupnom zatvaranju postrojenja za proizvodnju energije iz ugljena do 2030. na području vađenja lignita u Porajnju („izmijenjena mjera RWE" ili „prijavljena mjera").

(9) Komisija je 16. studenog 2022. od osam strana zaprimila spontane primjedbe o izmijenjenoj mjeri RWE, koje su 2. prosinca 2022. dostavljene Njemačkoj. Njemačka se 11. siječnja 2023. očitovala o tim primjedbama.

(10) Komisija je 2. ožujka 2023. donijela odluku o proširenju službenog istražnog postupka u pogledu mjere RWE („odluka o proširenju postupka") ([5]).

(11) Njemačka je 31. ožujka 2023. dostavila primjedbe na odluku o proširenju postupka. Komisija je zaprimila primjedbe 12 trećih strana. Primjedbe na odluku o proširenju postupka RWE je dostavio 12. svibnja 2023., a LEAG 15. svibnja 2023. Njemačka je 6. srpnja 2023. iznijela očitovanja na primjedbe trećih strana.

(12) Njemačka se iznimno pristaje odreći svojih prava na temelju članka 342. UFEU-a u vezi s člankom 3. Uredbe br. 1/1958 ([6]) te pristaje da se ova Odluka donese i objavi na engleskom jeziku.

2. **PODRUČJE PRIMJENE ODLUKE**

(13) Komisija smatra da su se neke činjenice i okolnosti opisane u odluci o pokretanju postupka promijenile nakon donošenja te odluke, tj. mjera RWE, kako je utvrđena u odluci o pokretanju postupka, izmijenjena je od donošenja te odluke, konkretno u pogledu datumâ zatvaranja i izračuna izgubljene dobiti poduzetnika RWE. Stoga je Komisija u odluci o proširenju postupka proširila opseg istrage.

(14) Područje primjene ove Odluke ograničeno je na ocjenu izmijenjene mjere RWE. Komisija trenutačno provodi službenu istragu mjere LEAG, koja nije obuhvaćena područjem primjene ove Odluke, već će se ocijeniti zasebno.

(15) Komisija napominje da mjera RWE u svojem početnom i izmijenjenom obliku nije dodijeljena na temelju programa potpora te ne čini dodjelu potpore na temelju programa potpora koja podliježe obvezi prijave. Stoga smatra da je riječ o pojedinačnoj mjeri potpore, kako je definirana u članku 1. točki (e) Postupovne uredbe o državnim potporama ([7]). Naknada u korist poduzetnika RWE i LEAG čini dvije zasebne pojedinačne mjere koje nisu dio programa potpora. To se temelji na sljedećem: i. u pravnoj osnovi (vidjeti uvodnu izjavu 30. u nastavku) korisnici mjere ne definiraju se općenito i apstraktno, već se jasno i izričito navodi da postoje dva primatelja (RWE i LEAG), ii. naknada je povezana s konkretnom situacijom (postupno ukidanje lignita) i iii. u pravnoj osnovi utvrđuju se konkretni i određeni iznosi koji se isplaćuju dvama primateljima i razdoblje. Člankom 44. stavkom 1. pravne osnove predviđa se pravo na naknadu u iznosu od 2,6 milijardi EUR za RWE i 1,75 milijardi EUR za LEAG. Osim toga, Njemačka i ti operatori potpisali su „javnopravni ugovor o smanjenju i prestanku proizvodnje električne energije iz lignita u Njemačkoj" („ugovor iz 2021.").

([5]) SL C 131, 14.4.2023., str. 45.
([6]) Uredba br. 1 o određivanju jezika koji se koriste u Europskoj ekonomskoj zajednici (SL 17, 6.10.1958., str. 385/58.).
([7]) Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 248, 24.9.2015., str. 9.).

3. **DETALJAN OPIS PRIJAVLJENE MJERE**

3.1 **Klimatski ciljevi Njemačke i cilj prijavljene mjere**

(16) Njemačka želi postići neutralnost emisija stakleničkih plinova do 2045. U tom joj je kontekstu privremeni cilj da se do 2030. na nacionalnoj razini emisije stakleničkih plinova u gospodarstvu smanje za najmanje 65 % u odnosu na razine iz 1990. Nacionalni klimatski ciljevi Njemačke sadržani su u Saveznom zakonu o klimatskim promjenama (*Bundes-Klimaschutzgesetz*), koji je odobren 2019. i izmijenjen 2021. Saveznim zakonom o klimatskim promjenama za razdoblje od 2020. do 2030. količinski se utvrđuju godišnje granične vrijednosti emisija stakleničkih plinova za šest pojedinačnih sektora: energetiku, industriju, zgrade, promet, poljoprivredu, gospodarenje otpadom i ostalo. Ciljevi su utvrđeni u skladu s europskim planovima za linearno smanjenje emisija stakleničkih plinova ([8]). Osim toga, granične vrijednosti emisija u skladu s Uredbom EU-a o raspodjeli tereta ([9]) (koja obuhvaća sektor izvan ETS-a) pravno su obvezujuće. Kako bi ostala unutar tih graničnih vrijednosti, Njemačka navodi da se posebni cilj za energetski sektor mora postići na vrijeme. Emisije CO_2 iz energetskog sektora morat će se smanjiti s otprilike 257 milijuna tona ekvivalenta CO_2 u 2022. ([10]) na 108 milijuna tona ekvivalenta CO_2 do 2030.

(17) Njemačka smatra da je smanjenje proizvodnje energije iz ugljena ključno za postizanje njezinih klimatskih ciljeva. Predviđa da će se proizvodnja energije iz ugljena postupno ukinuti najkasnije do 2038. To uključuje kameni ugljen i lignit. Udio energije dobivene iz ugljena u kombinaciji izvora električne energije u Njemačkoj iznosio je 31 % u 2022., pri čemu je lignit bio zastupljen s 20 postotnih bodova ([11]). Prema preliminarnim podacima u 2021. elektrane na lignit emitirale su 110 milijuna tona CO_2 ([12]). To je oko 51 % emisija CO_2 iz sektora električne energije te godine ([13]).

(18) Njemačka je procijenila da su postrojenja na lignit poduzetnika RWE koja su obuhvaćena postupnim ukidanjem bila odgovorna zaće se postupno ukinuti proizvodila oko 67 milijuna tona emisija CO_2 u 2018. i oko 52 milijuna tona emisija CO_2 u 2019. ([14]) Tvrdila je da je točna kvantifikacija koristi prijavljene mjere za okoliš složena i uvelike ovisi o pretpostavkama koje treba donijeti. Njemačka je na temelju pretpostavki korištenih u revidiranom izračunu (vidjeti odjeljak 3.6.) izračunala da bi bruto ušteda ostvarena prijavljenom mjerom iznosila 51 milijun tona emisija CO_2. Međutim, budući da se revidirani izračun ne odnosi na sve elektrane na lignit poduzetnika RWE, već samo na dio njih, u toj se procjeni znatno podcjenjuje cjelokupni učinak te nije moguće utvrditi iznos potpore po toni izbjegnutih emisija ekvivalenta CO_2. Takva bi brojka također bila vrlo netočna jer se u obzir ne bi uzeo mogući povratni učinak ([15]).

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

([9]) Uredba (EU) 2018/842 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o obvezujućem godišnjem smanjenju emisija stakleničkih plinova u državama članicama od 2021. do 2030. kojim se doprinosi mjerama u području klime za ispunjenje obveza u okviru Pariškog sporazuma i izmjeni Uredbe (EU) br. 525/2013 (SL L 156, 19.6.2018., str. 26.).

([10]) Na internetu: 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]) Na internetu: https://www.ag-energiebilanzen.de/. U skladu s podacima o kombinaciji izvora električne energije (njem. *Strommix*) za 2022. proizvodnja energije iz lignita iznosila je 116 TWh, što odgovara udjelu od 20 %.

([12]) *Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990 – 2022*, Umweltbundesamt, travanj 2023., str. 23, dostupno na https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023_05_23_climate_change_20-2023_strommix_bf.pdf.

([13]) Emisije CO_2 iz sektora električne energije 2021. iznosile su 215 milijuna tona prema dokumentu *Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990 – 2022*, Umweltbundesamt, travanj 2023., str. 23.

([14]) Taj se izračun temelji na podacima pojedinih jedinica koji su dobiveni iz platforme za transparentnost udruženja ENTSO-E, a odnose se na količine proizvodnje električne energije po satu dobivene primjenom emisijskog faktora za lignit na području vađenja lignita u Porajnju i učinkovitosti pojedinih elektrana.

([15]) Povećanje učinkovitosti često dovodi do smanjenja troškova proizvoda ili usluga, što pak može povećati potrošnju (zbog sniženih cijena) i djelomično poništiti početnu uštedu. Taj je problem poznat kao povratni učinak. Više informacija dostupno je na internetu: https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/waste-resources/economic-legal-dimensions-of-resource-conservation/rebound-effects.

(19) Nadalje, Njemačka navodi da se u pravnoj osnovi prijavljene mjere (opisanoj u uvodnoj izjavi 30.) predviđa poništenje emisijskih jedinica CO_2 u iznosu dodatnih smanjenja emisija koja su posljedica zatvaranja postrojenja za proizvodnju energije iz lignita uzimajući u obzir intervenciju rezerve za stabilnost tržišta ([16]). Pri utvrđivanju broja emisijskih jedinica CO_2 koje će se izbrisati Njemačka bi uzela u obzir zamjenske tehnologije.

(20) Njemačka navodi da je cilj prijavljene mjere staviti elektrane izvan pogona prije isteka njihova tehničkog i ekonomskog vijeka trajanja, na temelju predvidljivog i obveznog plana stavljanja postrojenja izvan pogona. To dovodi do smanjenja kapaciteta za proizvodnju energije na tržištu iako potražnja za električnom energijom ostaje ista ili će se u budućnosti povećati. I drugi sudionici na tržištu imaju koristi od predvidljivosti koju omogućuje obvezni plan stavljanja postrojenja izvan pogona jer im se time jasno pružaju informacije o tome kad će koji proizvodni kapacitet napustiti tržište. Stoga smanjenje proizvodnih kapaciteta postupnim ukidanjem elektrana na lignit stvara prostor za dodatno proširenje drugih proizvodnih kapaciteta, uključujući kapacitete obnovljivih izvora energije.

(21) Njemačka nadalje navodi da je cilj prijavljene mjere postupno ukinuti elektrane na lignit i tako znatno smanjiti emisije stakleničkih plinova u sektoru električne energije, što će zauzvrat dovesti do toga da Njemačka ostvari svoj cilj klimatske neutralnosti do 2045. i privremeni cilj za 2030. Ističe i da je udio obnovljivih izvora energije u kombinaciji izvora električne energije u Njemačkoj već velik (npr. proizvodnja električne energije iz obnovljivih izvora povećala se 2022. na 47 % ([17]), dok je u prvom tromjesečju 2023. proizvodnja energije iz obnovljivih izvora porasla na 50,3 % potrošnje električne energije u Njemačkoj ([18])), ali nije dovoljan da se na vrijeme ostvare ciljevi klimatske neutralnosti koje je Njemačka postavila.

(22) Njemačka smatra da je, neovisno o povećanju prodora obnovljivih izvora energije, smanjenje emisija koje je povezano s postupnim ukidanjem lignita potrebno kako bi Njemačka ostvarila svoje klimatske ciljeve. Sve veći prodor obnovljivih izvora energije sam bi doveo do povećanja opskrbe električnom energijom proizvedenom bez ugljika na tržištu bez stvaranja novih emisija, ali ne i do dovoljno brzog smanjenja već postojećih proizvodnih kapaciteta koji stvaraju emisije. To se posebno odnosi na elektrane na lignit s relativno niskim operativnim troškovima, za koje je manje vjerojatno da će biti istisnute s tržišta nego skuplje alternative na fosilna goriva s nižom razinom emisija (kao što je plin). Prema tome, kako bi se ostvarili ciljevi, potrebno je povećati prodor obnovljivih izvora energije i smanjiti postojeće proizvodne kapacitete koji se temelje na fosilnim gorivima. Njemačka stoga smatra da je državna intervencija nužna.

3.2 **Razrada mjera politike**

(23) Kako bi se postigao društveni konsenzus o revidiranoj energetskoj i klimatskoj politici, njemačka vlada imenovala je 6. lipnja 2018. Povjerenstvo za rast, strukturne promjene i zapošljavanje („Povjerenstvo za ugljen”), čiji su članovi bili predstavnici širokog kruga društvenih, političkih i gospodarskih aktera.

(24) Prijedlozi Povjerenstva za ugljen predstavljeni su u siječnju 2019., a cilj im je bio ostvariti nacionalne klimatske ciljeve i istodobno postići ciljeve sigurnosti opskrbe i cjenovno pristupačne električne energije te osigurati perspektivu zaposlenima u regijama bogatima ugljenom. Povjerenstvo je predložilo postupno ukidanje proizvodnje energije iz kamenog ugljena i lignita do 2038. Kako bi se postigao taj cilj, predložilo je kombinaciju mehanizama zatvaranja koje uzajamno dogovore vlada i operatori koji koriste lignit te natječaje za poticanje prijevremenog zatvaranja postrojenja na kameni ugljen i malih postrojenja na lignit.

(25) Osim prijedloga Povjerenstva za ugljen Njemačka je ocijenila sljedeće alternativne opcije politike za predviđeno smanjenje emisija CO_2: i. oslanjanje na postojeći sustav EU-a za trgovanje emisijama („ETS”) i ciljeve za energiju iz obnovljivih izvora, ii. nacionalnu minimalnu cijenu CO_2 za sektore koji su već obuhvaćeni ETS-om EU-a i iii. regulatorno zatvaranje bez naknade. Objasnila je da te opcije nisu zadržane zbog razloga navedenih u nastavku.

([16]) Cilj je rezerve za stabilnost tržišta riješiti problem viška emisijskih jedinica koji je nastao u sustavu EU-a za trgovanje emisijama od 2009. i poboljšati otpornost sustava na velike šokove prilagodbom ponude emisijskih jedinica za prodaju na dražbi.

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

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

(26) Opcija iz točke i.: oslanjanje na ETS EU-a dovelo bi do smanjenja emisija na europskoj razini, ali ne bi omogućilo da se na sličan način postignu nacionalni ciljevi smanjenja emisija. Ne bi bilo moguće unaprijed planirati postupno zatvaranje, a to bi u većoj mjeri utjecalo na sigurnost opskrbe i zaposlenike u tom sektoru.

(27) Opcija iz točke ii: minimalna cijena CO_2 dovela bi do većih troškova za energetski sektor i industriju. Zbog toga bi se njemački poduzetnici našli u nepovoljnom položaju, a unutarnje tržište bilo bi narušeno. Kao i kad je riječ o opciji iz točke i., utjecaj na proizvodnju energije iz ugljena bilo bi teško predvidjeti i ne bi bilo moguće unaprijed planirati postupno smanjenje. Osim toga, teško je odrediti odgovarajuću razinu cijene. Kad bi cijena bila preniska, bilo bi potrebno više vremena za postizanje željenih rezultata u području okoliša. Previsoka cijena mogla bi dovesti do iznenadnog zatvaranja znatnih kapaciteta za proizvodnju energije iz ugljena, što bi moglo imati negativne socijalne posljedice i ugroziti sigurnost opskrbe. Isti argumenti vrijede i za druge politike s usporedivim učincima, kao što su veće trošarine na kameni ugljen i lignit, porez na ugljik ili stroži standardi okolišne učinkovitosti.

(28) Opcija iz točke iii.: regulatorno zatvaranje od 2020. bez naknade predstavljalo bi znatnije zadiranje u prava vlasništva pojedinačnih operatora.

(29) Njemačka je provela i dodatne postupke ocjenjivanja koji su joj pomogli u oblikovanju mjera za postupno ukidanje ugljena. Konkretno, ispitala je očekivanu profitabilnost elektrana na lignit u budućnosti i dodatne troškove sanacije rudnika koje operatori snose jer svoja postrojenja na lignit zatvaraju prije no što je predviđeno.

3.3 **Pravna osnova**

3.3.1 *Početna pravna osnova*

(30) Početna pravna osnova za mjeru jest „Zakon o smanjenju i prestanku proizvodnje energije iz ugljena te o izmjeni drugih zakona” („Zakon o zatvaranju”) donesen 8. kolovoza 2020. Zakonom o zatvaranju utvrđeni su sljedeći ciljevi za smanjenje i prestanak proizvodnje energije iz ugljena u Njemačkoj.

Tablica 1

Ciljevi za proizvodnju energije iz ugljena u Njemačkoj

Ciljni datum	Ukupna ciljna razina (GW)	Cilj za kameni ugljen (GW)	Cilj za lignit (GW)
31.12.2022.	30	15	15
1.4.2030.	17	8	9
31.12.2038.	0	0	0

Izvor: Zakon o zatvaranju, članak 1. dio 2. stavak 4.

(31) Kako bi se postigli ti ciljevi smanjenja, Zakonom o zatvaranju predviđa se postupno i kontinuirano ukidanje proizvodnje energije iz ugljena. Instrumenti za postupno ukidanje uglavnom su oblikovani na temelju prijedlogâ Povjerenstva za ugljen. Kad je riječ o lignitu, postupno ukidanje i naknadu razrađuju njemačka vlada i operatori u okviru pregovaračkog postupka. Kad je riječ o kamenom ugljenu, postupno ukidanje poticalo bi se godišnjim dražbama od 2020. do 2026., koje bi pratio plan regulatornog zatvaranja bez naknade u razdoblju od 2027. do 2038. ([19])

([19]) Odluka Komisije od 25. studenog 2020. o državnoj potpori SA.58181 (2020/N) – Njemačka – Natječajni mehanizam za postupno ukidanje kamenog ugljena u Njemačkoj (SL C 41, 5.2.2021., str. 1.) („odluka o postupnom ukidanju kamenog ugljena u Njemačkoj”).

(32) Njemačka je objasnila da se nije odlučila za postupno ukidanje postrojenja za proizvodnju energije iz lignita putem dražbi jer su postrojenja na lignit neodvojivo povezana s rudarskim postrojenjima, što zahtijeva sustavniji pristup. Budući da ima relativno nisku kalorijsku vrijednost, zbog čega je prijevoz na velike udaljenosti neisplativ, lignit se tradicionalno troši na lokacijama u neposrednoj blizini mjesta na kojima se vadi. Stoga elektrane u Porajnju koriste lignit koji se u istoj regiji vadi iz rudnika u isključivom vlasništvu poduzetnika RWE. To znači da odluke koje utječu na vijek trajanja rudnika i količine sirovina koje se iz njih mogu izvaditi imaju izravne posljedice na susjedne elektrane jer one ne mogu raditi bez tih rudnika. Njemačka je nadalje pokazala da zbog prostranosti uključenih područja vađenje lignita zahtijeva dalekosežno prostorno planiranje i određeno vrijeme za uvođenje promjena u planiranje. Stoga se raspored zatvaranja postrojenja temelji i na tehničkim aspektima i aspektima planiranja, zbog čega bi bilo teško provesti dražbu s neizvjesnim rezultatima. Aspekti prostornog planiranja ne postoje za njemačka postrojenja na kameni ugljen, koja svoje gorivo mogu uvoziti iz udaljenih mjesta, na primjer Australije. Osim toga, postoje samo dva velika aktera sa znatnim proizvodnim kapacitetom (RWE i LEAG, koji su zajedno kontrolirali 90 % proizvodnih kapaciteta na bazi lignita u Njemačkoj na početku postupka postupnog ukidanja ugljena), što otežava istinski konkurentnu dražbu.

(33) Na temelju Zakona o zatvaranju njemačka vlada ovlaštena je sklopiti javni ugovor s operatorima koji koriste lignit kako bi se regulirali uvjeti za smanjenje i prestanak proizvodnje energije iz lignita ([20]). Na toj su osnovi Njemačka i operatori koji koriste lignit razradili uvjete ugovora iz 2021. Njemački parlament odobrio je taj ugovor 13. siječnja 2021.

(34) Njemačka će u skladu sa Zakonom o zatvaranju redovito evaluirati učinak tih instrumenata za postupno ukidanje, posebno njihov doprinos smanjenju emisija CO_2 te utjecaj na sigurnost opskrbe i cijene električne energije. Evaluacije su predviđene za 2022. ([21]), 2026., 2029. i 2032. ([22])

(35) Osim naknade za prijevremeno zatvaranje u okviru mjere, Njemačka namjerava isplatiti naknadu trima jedinicama kad uđu u mehanizam odgođenog zatvaranja (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*) u trajanju od jedne do četiri godine prije njihova trajnog zatvaranja ([23]). To se odnosi na dvije jedinice poduzetnika LEAG i jednu jedinicu poduzetnika RWE (Niederaußem G ili H). Naknada za prijevremeno zatvaranje, kako je opisana u Zakonu o zatvaranju i u ugovoru iz 2021., ne bi uključivala nikakvu naknadu primljenu u okviru mehanizma odgođenog zatvaranja. Naknada u okviru tog mehanizma zasebna je naknada i prvenstveno bi se temeljila na izgubljenoj dobiti elektrana u godinama koje bi provele u mehanizmu ako bi im se dopustilo da tijekom tih godina nastave poslovati na tržištu. Takva bi se naknada temeljila na pristupu prema fiksnoj formuli, koji je priložen primjenjivoj pravnoj osnovi ([24]). Njemačka nije prijavila mehanizam odgođenog zatvaranja Komisiji radi ocjene u skladu s pravilima EU-a o državnim potporama.

3.3.2 *Izmjena početne pravne osnove*

(36) Njemačka je 19. prosinca 2022. donijela „Zakon o ubrzanju postupnog ukidanja lignita na rudarskom području u Porajnju” ([25]) („Zakon o izmjeni”), kojim se mijenja Zakon o zatvaranju. Nadalje, Njemačka i RWE potpisali su 16. prosinca 2022. ugovor o izmjeni („ugovor o izmjeni”), kojim se mijenja ugovor iz 2021. Njemačka je te izmjene dostavila Komisiji 23. prosinca 2022.

([20]) Članak 1. dio 5. stavak 49. Zakona o zatvaranju.
([21]) Njemačka je potvrdila da je evaluacija za 2022. odgođena zbog energetske krize. Predviđeno je da evaluacija bude dovršena što je prije moguće.
([22]) Članak 1. dio 7. stavak 54. Zakona o zatvaranju.
([23]) Vidjeti odjeljak 2.2.4. odluke o pokretanju postupka.
([24]) Vidjeti Prilog 3. stavku 50. Zakona o zatvaranju.
([25]) Izvorni naslov zakona: „Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier”. Na internetu: http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl122s2479.pdf.

(37) Zakon o zatvaranju (vidjeti članak 10. ([26])), ugovor iz 2021. (vidjeti točku 25. ([27])) i Zakon o izmjeni (vidjeti članak 3. ([28])) sadržavaju suspenzivnu klauzulu u skladu s kojom je naknada poduzetniku RWE uvjetovana time da Komisija odobri državnu potporu. Budući da se ugovorom o izmjeni mijenja ugovor iz 2021., ali nema izmjena suspenzivne klauzule, izvorna suspenzivna klauzula ugovora iz 2021. ostaje na snazi. Potpora još nije dodijeljena i RWE još nije primio plaćanja.

(38) Ugovorom iz 2021. predviđena je mogućnost sporazumne izmjene ugovora (točke 20. i 21.). Njemačka i RWE iskoristili su tu mogućnost za ugovor o izmjeni, kojim su izmijenjeni datumi zatvaranja određenih jedinica poduzetnika RWE, kako je opisano u odjeljku 3.5 ove Odluke.

3.4 **Razlozi za pokretanje službenog istražnog postupka**

(39) Komisija je izrazila sumnju u proporcionalnost mjere RWE. Na temelju dostupnih informacija i elemenata opisanih u odluci o pokretanju postupka Komisija je zatražila pojašnjenja i primjedbe o sljedećim pitanjima (vidjeti odjeljak 3.3.1. odluke o pokretanju postupka): i. izgubljenoj dobiti čije će se posljedice osjetiti u dalekoj budućnosti, ii. mehanizmu odgođenog zatvaranja, iii. alternativnim scenarijima koje je dostavila Njemačka i iv. dodatnim troškovima sanacije rudnika.

3.4.1 *Izgubljena dobit čije će se posljedice osjetiti u dalekoj budućnosti*

(40) Komisija je u odluci o pokretanju postupka (vidjeti uvodne izjave od 123. do 132.) izrazila sumnje u pretpostavke na kojima je Njemačka temeljila izračun izgubljene dobiti poduzetnika RWE i LEAG u činjeničnom i protučinjeničnom scenariju. To su konkretno:

(a) trajanje rada postrojenja na lignit da nije donesen Zakon o zatvaranju: Komisija je izrazila sumnje u pogledu toga da bi postrojenja na lignit radila još 48 do 70 godina da nije donesen Zakon o zatvaranju ili da ne bi bila potrebna znatna ulaganja u njihovu nadogradnju kako bi im se eventualno omogućilo da dosegnu tako dug vijek trajanja;

(b) neizvjesnost budućih predviđanja: Komisija je postavila pitanje uzimaju li se u diskontnoj stopi od 7,5 % dovoljno u obzir visoki rizici i neizvjesnosti povezani s prognozama ili bi trebalo predvidjeti dodatne korektivne mehanizme;

([26]) „Odredbe o dodjeli ugovora i ostvarivanju prava na dodatnu naknadu za kameni ugljen u natječaju za kameni ugljen u skladu s člankom 1. odjeljkom 18. stavkom 8., odjeljkom 20. stavkom 1., odjeljcima 21. i 23., **odredbe o smanjenju i prestanku proizvodnje električne energije iz lignita u skladu s člankom 1. dijelom 5., uključujući javnopravni ugovor sklopljen u skladu s tim odredbama,** i izmjene Zakona o kogeneraciji toplinske i električne energije u skladu s člankom 7. **ne smiju se primjenjivati dok Europska komisija ne izda odobrenje u skladu s pravom o državnim potporama**. U slučaju odobrenja u skladu s prvom rečenicom, odredbe iz prve rečenice mogu se primjenjivati samo u skladu s odgovarajućim odobrenjem i za vrijeme njegova trajanja. Savezno ministarstvo gospodarstva i energetike objavljuje u Saveznom službenom listu datum obavijesti o odobrenju u skladu sa zakonom o državnim potporama." (strojni prijevod, naknadno istaknuto)

([27]) „**Prava i obveze** ugovorne strane na temelju dijelova 1. i 2. ovog Sporazuma **ovise o odobrenju ovog Sporazuma u skladu s pravom o državnim potporama i relevantnim odredbama [članka 9. Zakona o zatvaranju]** o smanjenju i prestanku proizvodnje električne energije iz lignita koje izdaje Europska komisija ili odgovarajućoj obavijesti Europske komisije o tome da se ispitivanje na temelju prava o državnim potporama može pozitivno zaključiti na drugi način osim odobrenjem. Savezno ministarstvo gospodarstva i energetike bez odgode obavješćuje operatore postrojenja o postojanju odobrenja ili obavijesti." (strojni prijevod, naknadno istaknuto)

([28]) „**Odredbe o naknadi za stavljanje postrojenja na lignit izvan pogona** u skladu s člancima 44. i 45. Zakona o prestanku proizvodnje energije iz ugljena od 8. kolovoza 2020. (Savezni službeni list I, str. 1818.), koji je posljednji put izmijenjen člankom 1. Zakona o ubrzanju postupnog ukidanja lignita na rudarskom području u Porajnju (*Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier*) od 19. prosinca 2022. (Savezni službeni list I, str. 2479.), i odredbe o naknadi za produljeno stavljanje postrojenja izvan pogona u skladu s člankom 50. stavkom 1. drugom rečenicom Zakona o prestanku proizvodnje električne energije iz ugljena **mogu se primjenjivati samo ako i u mjeri u kojoj je Europska komisija izdala odobrenje u skladu s pravom o državnim potporama** ili ako i u mjeri u kojoj je Europska komisija poslala obavijest o tome da se ispitivanje na temelju prava o državnim potporama može zaključiti na drugi način." (strojni prijevod, naknadno istaknuto)

(c) cijene goriva i CO_2: Komisija je izrazila sumnje u izračun izgubljene dobiti postrojenja jer je Njemačka u svojem modelu koristila predviđanja Međunarodne agencije za energiju iz 2018. i čini se da nije uzela u obzir novija kretanja na tržištu, posebno povećanja cijene CO_2 do kojih je došlo 2019. i nakon toga (tj. do potpisivanja ugovora između njemačke vlade i dvaju korisnika) i ambicioznu klimatsku politiku na razini EU-a;

(d) podaci na razini pojedinačnih postrojenja dostavljeni su samo za dvije jedinice, zbog čega je Komisiji bilo teško provjeriti izračun Njemačke za sva postrojenja koja treba zatvoriti;

(e) Njemačka Komisiji nije dostavila analizu osjetljivosti na temelju koje bi Komisija mogla ocijeniti utjecaj ulaznih parametara na rezultate modela.

3.4.2 *Mehanizam odgođenog zatvaranja*

(41) U odluci o pokretanju postupka (vidjeti uvodnu izjavu 133.) Komisija je napomenula da će RWE i LEAG primiti naknadu za tri postrojenja i kad uđu u mehanizam odgođenog zatvaranja te je izrazila sumnje u nužnost tih dodatnih plaćanja za zatvaranje postrojenja.

3.4.3 *Alternativni scenariji koje je dostavila Njemačka*

(42) U odluci o pokretanju postupka (vidjeti uvodnu izjavu 134.) Komisija nije bila sigurna jesu li za ocjenu proporcionalnosti relevantni scenariji pojačanog financiranja stavljanja postrojenja izvan pogona na početku razdoblja, koje je Njemačka dostavila kao alternativne scenarije kako bi opravdala iznos naknade. Komisija je napomenula da je neizvjesno hoće li se opcija pojačanog financiranja na početku razdoblja doista ostvariti, a ako se ostvari, nije sigurno hoće li se pojačano financiranje na početku razdoblja stvarno primjenjivati tri godine i na sve jedinice koje će se zatvoriti nakon 2030., kako Njemačka pretpostavlja u svojem scenariju.

(43) Kad je riječ samo o mjeri LEAG, Komisija je u odluci o pokretanju postupka (vidjeti uvodnu izjavu 135.) navela i da prema izračunima Njemačke neto sadašnja vrijednost očekivane izgubljene dobiti poduzetnika LEAG ne bi premašila neto sadašnju vrijednost iznosa naknade u scenariju u kojem LEAG ne bi proširio svoje rudarske djelatnosti na Mühlrose i Welzow-Süd TA 2. Stoga je izrazila sumnje u proporcionalnost naknade poduzetniku LEAG.

3.4.4 *Dodatni troškovi sanacije rudnika*

(44) U odluci o pokretanju postupka (vidjeti uvodne izjave od 137. do 139.) Komisija je izrazila sumnje u pogledu iznosa dodatnih troškova jer se studija koju su proveli BET/EY i koju je dostavila Njemačka temelji na datumima zatvaranja koji se razlikuju od datuma zatvaranja iz Zakona o zatvaranju te su u studiji korištene javno dostupne informacije i priznaje se da se troškovi mogu razlikovati.

(45) Kad je riječ o mjeri LEAG, Komisija također nije bila sigurna treba li protučinjenični scenarij za utvrđivanje dodatnih troškova uključivati proširenje na površinske kopove Mühlrose i Welzow-Süd TA 2 jer se u toj studiji to proširenje ne smatra potrebnim kako bi LEAG zadovoljio svoju potražnju u scenariju bez Zakona o zatvaranju.

3.5 **Izmijenjena mjera RWE / događanja nakon odluke o pokretanju postupka**

(46) Njemačka vlada i RWE postigli su 4. listopada 2022. sporazum o ubrzanom postupnom ukidanju lignita na području vađenja lignita u Porajnju do 2030. umjesto do 2038., kako je prethodno bilo predviđeno ([29]). Njemačka je najavila da će taj sporazum pridonijeti postizanju ciljeva u pogledu zaštite klime i istodobno ojačati sigurnost opskrbe u trenutačnoj energetskoj krizi ([30]). Njemačka tijela stoga su izmijenila Zakon o zatvaranju donošenjem Zakona o izmjeni i potpisivanjem ugovora o izmjeni s poduzetnikom RWE.

([29]) Vidjeti dokument njemačkog ministarstva od 4. listopada 2022. s ključnim elementima tog sporazuma, dostupan na njemačkom jeziku: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/221004-Eckpunktepapier-RWE-Kohleausstieg.html.

([30]) Vidjeti priopćenje za medije njemačkog ministarstva od 4. listopada 2022., dostupno na njemačkom jeziku: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/10/20221004-bundeswirtschaftsminister-habeck-landesministerin-neubaur-und-rwe-verstandigen-sich-auf-beschleunigten-kohleausstieg-2030.html.

(47) Osim Zakona o izmjeni i ugovora o izmjeni, Komisija napominje da su se još neke činjenice i okolnosti opisane u odluci o pokretanju postupka koje se odnose na tržište električne energije promijenile nakon donošenja te odluke. Konkretno, cijene električne energije u posljednje su se vrijeme mijenjale. Prosječna cijena električne energije za dan unaprijed na njemačkom tržištu povećala se s 30,5 EUR/MWh u 2020. na 96,8 EUR/MWh u 2021. Taj se trend nastavio 2022., kad je prosječna cijena za dan unaprijed dosegnula 235,4 EUR/MWh, a stanje na tržištu postalo je vrlo nestabilno te su se prosječne mjesečne cijene kretale u rasponu od 129 EUR/MWh do 465 EUR/MWh ([31]). Na ekstreman rast i nestabilnost cijena električne energije utjecale su, među ostalim, ničim izazvana i neopravdana ruska vojna agresija na Ukrajinu pokrenuta 24. veljače 2022. i namjerna ruska upotreba tokova plina kao oružja. Nadalje, cijene emisijskih jedinica također su slijedile trend rasta te su se povećale s prosječnih 25 EUR/tCO_2 u 2020. na 53 EUR/tCO_2 u 2021. i 81 EUR/tCO_2 u 2022. ([32])

(48) Njemačka je obavijestila Komisiju i o tome da je od 2020. RWE zatvorio šest jedinica na lignit, u skladu s rasporedom utvrđenim u Zakonu o zatvaranju.

Tablica 2

Jedinice poduzetnika RWE koje su zatvorene od 2020.

Operator	Naziv postrojenja	MW (neto)	Datum prijenosa u mehanizam odgođenog zatvaranja	Datum zatvaranja
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 (od 176)	–	31.12.2022.

(49) Glavne značajke izmijenjene mjere RWE sažete su u uvodnim izjavama od 50. do 62. u nastavku. Njemačka objašnjava da ostale odredbe (npr. o poreznom tretmanu i osiguravanju sredstava za rekultiviranje, klauzula o zabrani pokretanja parnice i/ili arbitraže) ostaju nepromijenjene.

3.5.1 *Odgoda konačnog stavljanja dviju jedinica izvan pogona s kraja 2022. na ožujak 2024.*

(50) Zakonom o zatvaranju i ugovorom iz 2021. bilo je predviđeno zatvaranje dviju jedinica (Neurath D i Neurath E, svaka kapaciteta od približno 600 MW) do 31. prosinca 2022., međutim te će jedinice ostati na tržištu do 31. ožujka 2024. Njemačka navodi da time želi dodatno ublažiti posljedice aktualne energetske krize, ostvariti uštede plina u sektoru električne energije i tako povećati sigurnost opskrbe.

(51) Njemačka vlada može do 30. rujna 2023. odlučiti hoće li te jedinice zadržati na tržištu do 31. ožujka 2025. ili ih prenijeti u novu rezervu (*Reserve*). Ta nova rezerva još nije utvrđena i nije dio ove Odluke. Ako bi nova rezerva uključivala državnu potporu, Njemačka bi je prijavila u skladu sa svojom obvezom utvrđenom u članku 108. stavku 3. UFEU-a.

([31]) Izvor: Platforma za transparentnost udruženja ENTSO-E, dostupna na https://transparency.entsoe.eu.
([32]) Izvor: Podaci iz baze podataka Platts Market Data.

(52) Na temelju točke 3. ugovora o izmjeni, ako Njemačka odluči da će te dvije jedinice nastaviti raditi još godinu dana (od 1. travnja 2024. do 31. ožujka 2025.), kako je opisano u uvodnoj izjavi 51., RWE snosi troškove nadogradnje jedinica, troškove prilagodbe planiranja osoblja, operativne troškove i troškove emisijskih jedinica CO_2. Isto tako, RWE zadržava prihode od stavljanja električne energije na tržište, uz primjenu gornje granice tržišnih prihoda za proizvođače električne energije koja je uvedena njemačkim Zakonom o ograničavanju cijena električne energije (*Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse und zur Änderung weiterer energierechtlicher Bestimmungen vom 20. Dezember 2022*) kako bi se pridonijelo financiranju mjera za smanjenje visokih cijena električne energije za krajnje potrošače ([33]).

(53) Izmijenjena tablica s datumima zatvaranja, koja je uključena u članak 1. stavak 9. Zakona o izmjeni i u Prilog ugovoru o izmjeni, izgleda ovako:

Tablica 3

Postrojenja na lignit: ulazak u mehanizam odgođenog zatvaranja i datumi zatvaranja (revidirani datumi prikazani su podebljanim slovima) ([34])

Operator	Naziv postrojenja	MW (neto)	Datum prijenosa u mehanizam odgođenog zatvaranja	Datum zatvaranja
RWE	Niederaußem D	297	–	31.12.2020.
RWE	Niederaußem C	295	–	31.12.2021.
RWE	Neurath B	294	–	31.12.2021.
RWE	Weisweiler E ili F ([35])	321	–	31.12.2021.
RWE	Neurath A	294	–	1.4.2022.
RWE	Frechen/Wachtberg (Brikettierung)	120 (od 176)	–	31.12.2022.
RWE	**Neurath D**	**607**	–	**31.3.2024.**
RWE	**Neurath E**	**604**	–	**31.3.2024.**
RWE	Weisweiler E ili 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 ili H	663 ili 656	–	1.4.2028.
LEAG	Jänschwalde C	465	–	31.12.2028.
LEAG	Jänschwalde D	465	–	31.12.2028.
RWE	Weisweiler G ili H	663 ili 656	–	1.4.2029.

([33]) Gornja granica prihoda za elektrane na lignit određuje se prema formuli u kojoj se uzimaju u obzir njihovi fiksni i operativni troškovi.
([34]) Promjene u odnosu na tablicu 2 odluke o pokretanju postupka istaknute su podebljanim slovima.
([35]) Na kraju je odlučeno da će se na taj datum zatvoriti jedinica E.
([36]) Na kraju je odlučeno da će se na taj datum zatvoriti jedinica F.

Operator	Naziv postrojenja	MW (neto)	Datum prijenosa u mehanizam odgođenog zatvaranja	Datum zatvaranja
LEAG	Boxberg N	465	–	31.12.2029.
LEAG	Boxberg P	465	–	31.12.2029.
RWE	Niederaußem G ili H	628 ili 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 ili H	628 ili 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) Njemačka je nadalje dostavila podatke o početku rada elektrana poduzetnika RWE i datumima zatvaranja kako je prikazano u tablici 4. Većina (13 od 16) postrojenja poduzetnika RWE otvorena je u razdoblju od sredine šezdesetih godina do sredine sedamdesetih godina 20. stoljeća, što znači da rade otprilike 50 do 60 godina. Od 16 postrojenja tri su novija i kasnije otvorena: Niederaußem K (otvoreno 2003.), Neurath F (BoA 2) (otvoreno 2012.) i Neurath G (BoA 3) (otvoreno 2012.).

(55) Njemačka navodi da su prema podacima koje je RWE dostavio njemačkim tijelima od 16 elektrana tog poduzetnika troškovi 14 najstarijih amortizirani, tj. bili bi amortizirani do datuma njihova zatvaranja u skladu sa Zakonom o zatvaranju na temelju računovodstvenih pravila poduzetnika RWE.

(56) Nadalje, Njemačka tvrdi da bi prema podacima koje je dostavio RWE ukupna knjigovodstvena vrijednost elektrana Neurath F i G na dan 31. ožujka 2030. iznosila oko 570 milijuna EUR. Ta knjigovodstvena vrijednost predstavlja amortizirane troškove i ne uključuje imovinu (zemljište). Njemačka je nadalje istaknula da je raspored amortizacije prilagođen kako bi se u obzir uzela obveza stavljanja elektrana izvan pogona u skladu sa Zakonom o zatvaranju. Prethodno opisane vrijednosti odgovaraju knjigovodstvenim vrijednostima koje bi vjerojatno bile ostvarene da se nastavilo s početnim rasporedom amortizacije. Nadalje, budući CAPEX za troškove inspekcije ne uzima se u obzir. Redovite inspekcije i poboljšanja obiju elektrana obično se provode svake četiri godine, a povezani troškovi za svaku od njih iznose od 60 do 70 milijuna EUR. Posljednja inspekcija jedinice Neurath F provedena je 2023., a jedinice Neurath G 2021.

([37]) Poduzetnici Saale Energie i EnBW neće primiti naknadu za prijevremeno zatvaranje jer se njihove elektrane (Schkopau A i B odnosno Lippendorf S) neće morati zatvoriti prije nego što su to poduzetnici već planirali.

Tablica 4

Postrojenja na lignit poduzetnika RWE: datum otvaranja i datum zatvaranja

Operator	Naziv postrojenja	Datum otvaranja / početka rada	Datum zatvaranja
RWE	Niederaußem D	1968.	31.12.2020.
RWE	Niederaußem C	1965.	31.12.2021.
RWE	Neurath B	1972.	31.12.2021.
RWE	Weisweiler E ili 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 ili F ([39])	1965., 1967.	1.1.2025.
RWE	Weisweiler G ili H	1974., 1975.	1.4.2028.
RWE	Weisweiler G ili H	1974., 1975.	1.4.2029.
RWE	Niederaußem G ili 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 ili H	1974., 1974.	31.12.2033.

3.5.2 *Ubrzanje konačnog stavljanja triju jedinica izvan pogona s 2038. na 2030.*

(57) Zatvaranje triju jedinica (Niederaußem K, Neurath F i Neurath G, svaka kapaciteta od približno 1 000 MW) pomaknut će se s 31. prosinca 2038. na 31. ožujka 2030. Prema navodima Njemačke, to znači da će se preostalo vrijeme rada kapaciteta od 3 GW najnovijih i najučinkovitijih elektrana kojima upravlja RWE skratiti za gotovo 50 %.

(58) Njemačka napominje da raniji datumi zatvaranja znatno utječu i na rudnike koji opskrbljuju te tri jedinice koje će se prema rasporedu zatvoriti prije nego što je prvotno predviđeno. Konkretno, u okviru izmijenjene mjere RWE dogovoreno je da će rudnik „Garzweiler” proizvoditi znatno manje lignita u predstojećim godinama.

([38]) Na kraju je odlučeno da će se na taj datum zatvoriti jedinica E.
([39]) Na kraju je odlučeno da će se na taj datum zatvoriti jedinica F.

(59) Njemačka vlada može do 15. kolovoza 2026. odlučiti hoće li do 31. prosinca 2033. prenijeti te tri jedinice u rezervu (*Reserve*). Ta nova rezerva još nije utvrđena i nije dio ove Odluke. Ako bi nova rezerva uključivala državnu potporu, Njemačka bi je prijavila u skladu sa svojom obvezom utvrđenom u članku 108. stavku 3. UFEU-a. Ako su te jedinice potrebne za tu rezervu, u postupku planiranja površinskih kopova neće biti potrebno više promjena nego što bi bilo potrebno da su te jedinice konačno zatvorene do 2030. Osim toga, sanacija koja će započeti 2030. također će se nastaviti bez promjena.

3.5.3 *RWE neće primiti dodatnu naknadu*

(60) Izmijenjenom mjerom RWE ne predviđa se dodatna naknada poduzetniku RWE u odnosu na ugovor iz 2021., već se potvrđuje iznos od 2,6 milijardi EUR.

(61) Njemačka smatra da se gubici prihoda u razdoblju od 2030. do 2038. kao posljedica rada kapaciteta od približno 3 GW i dodatni troškovi promjene rasporeda nadoknađuju, među ostalim, prihodima višima od očekivanih koji proizlaze iz dodatnih 15 mjeseci rada jedinica Neurath D i E u razdoblju od 2023. do prvog tromjesečja 2024.

(62) Zakonom o izmjeni (članak 1. stavak 4.) i ugovorom o izmjeni (točka 4.) predviđa se da se broj obroka za isplatu naknade poduzetniku RWE smanji s 15 na 10 i da iznosi obroka ne budu jednaki kako je prethodno predviđeno. Godišnji obroci za razdoblje od 2020. do 2023. iznosit će 173 milijuna EUR, dok će za razdoblje od 2024. do 2029. iznositi 318 milijuna EUR. U skladu sa Zakonom o izmjeni i ugovorom o izmjeni prvi obrok naknade poduzetniku RWE dospijeva, u skladu s klauzulom o mirovanju, 31. prosinca 2020., kad je RWE zatvorio svoje prvo postrojenje.

3.6 **Revidirani izračun**

(63) U okviru podneska od 23. prosinca 2022. Njemačka je Komisiji dostavila revidirane izračune izgubljene dobiti za devet jedinica poduzetnika RWE koje su već zatvorene ili se trebaju zatvoriti do 31. ožujka 2025. ([40]) u skladu sa Zakonom o izmjeni (članak 1. stavak 9.) („revidirani izračun"). Taj izračun od 16. prosinca 2022. izradilo je konzultantsko društvo r2b energy consulting.

(64) Na temelju tog izračuna neto sadašnja vrijednost izgubljene dobiti osam postrojenja poduzetnika RWE (koja se zatvaraju u razdoblju od 31. prosinca 2021. i 31. ožujka 2025.) iznosi približno 2,2 milijarde EUR (2,3 milijarde EUR u nominalnoj vrijednosti) i stoga je viša od neto sadašnje vrijednosti dogovorene naknade poduzetniku RWE u iznosu od 1,7 milijardi EUR (2,6 milijardi EUR u nominalnoj vrijednosti) ([41]). S obzirom na taj izračun Njemačka tvrdi da je iznos naknade opravdan.

(65) Prema revidiranom izračunu procjenjuje se da osam od devet jedinica poduzetnika RWE uključenih u revidirani izračun bilježi gubitak dobiti u razdoblju od 2021. do 2026. Od osam jedinica s izgubljenom dobiti, pet ih je već zatvoreno u razdoblju od 2021. do 2022. (Neurath A i B, Niederaußem C, Weisweiler E i Frechen/Wachtberg), dok bi se preostale tri (Weisweiler F te Neurath D i E) trebale zatvoriti najkasnije 2025. Izgubljena dobit svih devet jedinica u revidiranom izračunu izračunana je samo za razdoblje od njihova zatvaranja do kraja 2026. Svako pojedino postrojenje bilježi izgubljenu dobit najviše tri godine nakon predviđenog datuma zatvaranja. Za deveto postrojenje uključeno u revidirani izračun (Niederaußem D), koje je 31. prosinca 2020. zatvoreno kao prva jedinica, ne navodi se nikakva izgubljena dobit.

(66) Revidirani izračun ne uključuje izgubljenu dobit sedam jedinica čije je zatvaranje predviđeno nakon 2026. (Weissweiler G i H, Niederaußem H, K i G te Neurath F i G) jer će biti stavljene izvan pogona nakon 2026.

([40]) U tablici 3 navedeno je da će jedinice Neurath D i E biti zatvorene 31. ožujka 2024., međutim za potrebe revidiranog izračuna pretpostavlja se da će biti zatvorene 31. ožujka 2025., kao da ih je savezna vlada već odlučila zadržati na tržištu još godinu dana (vidjeti uvodnu izjavu 47.). Njemačka smatra da je zbog toga revidirani izračun konzervativniji jer se njime procjenjuje da je zbog pretpostavljenog duljeg rada tih jedinica izgubljena dobit manja.

([41]) U nominalnom smislu iznos naknade čini se veći od izgubljene dobiti jer su obroci naknade raspoređeni na dulje razdoblje (do 2030.) od izgubljene dobiti (do 2026.).

(67) U revidiranom izračunu primjenjuju se sljedeći glavni parametri za procjenu izgubljene dobiti devet jedinica za koje su dostavljeni podaci:

(1) u izračunu se pretpostavlja da je elektranama jedini izvor prihoda prodaja bazne električne energije po tržišnim cijenama koje odgovaraju cijenama koje kotiraju na njemačkoj robnoj burzi EEX. Konkretno:

(a) za jedinice koje su u trenutku dostavljanja revidiranog izračuna Komisiji već bile zatvorene (Neurath A i B, Niederaußem C i D, Weisweiler E) u izračunu se primjenjuju pretpostavke o cijenama električne energije i CO_2, inflaciji i regulatornom okruženju ([42]) u skladu s tržišnim očekivanjima neposredno prije odgovarajućih datuma zatvaranja. Za cijene električne energije i CO_2 u izračunu se koristi prosjek cijena budućnosnica za isporuku u relevantnom mjesecu, tromjesečju ili godini (ovisno o dostupnosti proizvoda) od 2021. do 2026. kako je zabilježen na burzi EEX tijekom dva tjedna prije odgovarajućih datuma zatvaranja;

(b) za četiri jedinice koje se zatvaraju u razdoblju od 31. prosinca 2022. do 31. ožujka 2025. (Frechen/Wachtberg, Weisweiler F te Neurath D i E) primijenjene su pretpostavke o cijenama električne energije i CO_2, inflaciji i regulatornom okruženju ([43]) u skladu s najnovijim tržišnim očekivanjima koja su bila dostupna u trenutku dostavljanja revidiranog izračuna. Za cijene električne energije i CO_2 u izračunu se koristi prosjek cijena budućnosnica za isporuku u relevantnom mjesecu, tromjesečju ili godini (ovisno o dostupnosti proizvoda) od 2021. do 2026. kako je zabilježen na burzi EEX od 21. listopada 2022. do 4. studenog 2022.;

(2) kad je riječ o troškovima goriva za opskrbu lignitom, pretpostavljeno je da varijabilni troškovi vađenja lignita iznose 1,5 EUR/MWh(th), a fiksni troškovi vađenja lignita 4,7 EUR/MWh(th). Te su pretpostavke preuzete iz neovisne studije Öko-Instituta koja je objavljena u siječnju 2022. ([44]) Ako se podijele po jedinici proizvodnje, pretpostavlja se da su ukupni troškovi vađenja ruda stabilni zbog kratkog razdoblja trajanja protučinjeničnog scenarija. Kad je riječ o fiksnim troškovima, koji čine najveći dio ukupnih troškova vađenja ruda, obično je potrebno dulje vrijeme za prilagodbu promjenama u količini proizvodnje.

(68) U izračunu se koriste ključne tehničke značajke svake elektrane, kao što su učinkovitost, električna snaga, fiksni troškovi, tipična dostupnost i stope iskorištenosti. Fiksni troškovi temeljili su se na reprezentativnim vrijednostima za odgovarajući razred elektrane i u skladu su s rezultatima studije Öko-Instituta.

(69) Prihodi od proizvodnje toplinske energije i tržišta uravnoteženja nisu uključeni u revidirani izračun.

(70) Za jedinice koje se zatvaraju u razdoblju od 31. prosinca 2022. do 31. ožujka 2025. u izračunu se primjenjuje gornja granica tržišnih prihoda od 1. prosinca 2022. do 30. travnja 2024. Pravna osnova za primjenu gornje granice tržišnih prihoda utvrđena je u njemačkom Zakonu o ograničavanju cijena električne energije. Kad očekivane cijene električne energije premaše gornju granicu, njemačka država prikuplja 90 % viška tržišnih prihoda iznad te gornje granice. Na razinu gornje granice, kako je propisana njemačkim Zakonom o ograničavanju cijena električne energije, utječe trošak emisijskih jedinica CO_2. Cijena CO_2 od 81 EUR/t (što je bila prosječna cijena na promptnom tržištu 2022.) dovodi do gornje granice od oko 160 EUR/MWh. Njemačkim Zakonom o ograničavanju cijena električne energije predviđa se primjena gornje granice od 1. prosinca 2022. do 30. lipnja 2023. i propisuje mogućnost njezina produljenja do 30. travnja 2024., na temelju odluke njemačke vlade. Njemačka vlada naposljetku je odlučila da neće produljiti primjenu gornje granice nakon 30. lipnja 2023. Njemačka tijela ističu da gornja granica tržišnih prihoda utječe na izgubljenu dobit samo jednog postrojenja (Frechen/Wachtberg) jer se druge jedinice na lignit poduzetnika RWE zatvaraju nakon završetka razdoblja primjene gornje granice ili su zatvorene prije nego što je njemačka vlada donijela konkretne planove za gornju granicu.

([42]) Odnosi se na primjenu gornje granice tržišnih prihoda.
([43]) Odnosi se na primjenu gornje granice tržišnih prihoda.
([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*. Dostupno na: https://www.oeko.de/publikationen/p-details/die-deutsche-braunkohlenwirtschaft-2021. Studija je ažurirana verzija (s podacima za razdoblje do 2021.) prethodnih studija u kojima se istražuje ekonomija vađenja lignita i proizvodnje električne energije iz lignita i pomogla je Povjerenstvu za ugljen da utvrdi činjenice.

(71) U izračunu za Neurath D i E, čije je zatvaranje odgođeno do 31. ožujka 2024. uz mogućnost odgode datuma zatvaranja do 31. ožujka 2025., uzima se u obzir samo izgubljena dobit ostvarena od potonjeg datuma.

(72) Ponderirani prosječni trošak kapitala („WACC” ([45])), koji se koristi za diskontiranje izgubljene dobiti i isplata naknade, postavljen je na 7,5 M.

(73) S obzirom na znatnu veličinu proizvodnih kapaciteta koji su povučeni s tržišta zbog prijevremenog postupnog ukidanja lignita, u obzir se uzima njegov sistemski učinak na cijene električne energije u Njemačkoj. Naime, u protučinjeničnom scenariju cijene električne energije niže su u usporedbi sa stvarnim scenarijem jer u prvom slučaju radi više jedinica te se veća potražnja može zadovoljiti relativno jeftinijim proizvodnim kapacitetima. Kako bi se kvantificirao učinak, u revidiranom izračunu upotrebljavaju se rezultati dviju analiza učinka postupnog ukidanja dviju nuklearnih elektrana (Isar 2 i Neckarwestheim 2) na njemačko tržište električne energije ([46]). Njemačka tijela tvrde da bi se procijenjeni učinak na cijene na njemačkom tržištu mogao upotrijebiti kao reprezentativan i za proizvodnju energije iz lignita jer te dvije tehnologije imaju relativno sličan položaj u redoslijedu vrijednosti i obično imaju visoke stope iskorištenosti. Učinak prijevremenog zatvaranja u početku je relativno slab (jer su prve jedinice koje su zatvorene prema rasporedu relativno male), ali jača s godinama i zatvaranjem više kapaciteta. Stoga su u odnosu na činjenični scenarij cijene električne energije u protučinjeničnom scenariju niže za 1,7 % u 2023. i 3,2 % u 2026.

(74) Njemačka je tvrdila da s obzirom na primijenjenu metodologiju nije potrebno dostaviti ažuriranu verziju revidiranog izračuna na temelju najnovijih dostupnih podataka (iz drugog tromjesečja 2023.) za tri jedinice koje će se zatvoriti u siječnju i ožujku 2025. (Weisweiler F te Neurath D i E) ([47]). Dva glavna parametra u izračunu, koji znatno utječu na prihode i troškove te su podložni neizvjesnosti i čestim fluktuacijama, jesu cijene budućnosnica za električnu energiju i emisijske jedinice CO_2 koje operatori elektrana na lignit obično kupuju kako bi osigurali (ili zaštitili) svoju operativnu maržu mjesecima i godinama unaprijed. Njemačko tržište električne energije jedno je od najrazvijenijih i najlikvidnijih tržišta u Europi te sudionicima na tržištu omogućuje takvu zaštitu u dovoljnim količinama do tri godine prije stvarne isporuke ([48]). S obzirom na to, Njemačka je objasnila da bi u protučinjeničnom scenariju tri jedinice mogle ući na tržište u razdoblju od 21. listopada 2022. i 4. studenog 2022. (kad su za potrebe revidiranog izračuna s tržišta preuzeti podaci za te jedinice) i zaštititi svoju maržu od rizika tijekom nekoliko mjeseci ili godina rada nakon datuma zatvaranja predviđenog u činjeničnom scenariju. To bi se postiglo prodajom količina električne energije koje se planiraju proizvesti i kupnjom odgovarajuće količine emisijskih jedinica kako bi se pokrio ugljični otisak proizvedene električne energije. Njemačka je stoga tvrdila da revidirani izračun nije potrebno ažurirati jer su tri jedinice poduzetnika RWE mogle standardnim tržišnim instrumentima osigurati izračunanu izgubljenu dobit u trenutku preuzimanja podataka za revidirani izračun.

([45]) WACC predstavlja trošak kapitala poduzetnika, pri čemu se svaka kategorija kapitala razmjerno ponderira. Izračunava se tako da se trošak svakog izvora kapitala (dug i vlasnički kapital) pomnoži s relevantnim ponderom prema tržišnoj vrijednosti, a zatim se umnošci zbrajaju kako bi se utvrdila ukupna vrijednost. WACC se primjenjuje i kao diskontna stopa za buduće novčane tokove u analizi diskontiranih novčanih tokova.

([46]) Öko-Institut objavio je rezultate tih analiza 6. rujna 2022. (https://blog.oeko.de/atomausstieg-mythen-zu-streckbetrieb-und-laufzeitverlaengerung/), dok je enervis objavio rezultate analiza 29. rujna 2022. (https://enervis.de/wp-content/uploads/2022/09/20220929_enervis-Pressemitteilung_AKW-Weiterbetrieb-erhoeht-Versorgungssicherheit-und-reduziert-Gasverbrauch.pdf). Te dvije nuklearne elektrane imale su kombinirani kapacitet od 2,8 GW, dok će u ovom slučaju do kraja 2026., što je krajnja točka revidiranog izračuna, biti stavljene izvan pogona jedinice na lignit kombiniranog kapaciteta od 3,2 GW.

([47]) Udio tih triju jedinica u ukupnom iznosu izgubljene dobiti u revidiranom izračunu iznosi 22 % (ili 479 milijuna EUR) u smislu neto sadašnje vrijednosti. Od toga se 348 milijuna EUR odnosi na 2025., a 131 milijun EUR na 2026.

([48]) Vidjeti na primjer BloombergNEF, *European Utility Hedging Profiles 2021*, 21. travnja 2021., na internetu: https://about.bnef.com/.

(75) Nadalje, Njemačka navodi da uvođenje mehanizma za ažuriranje izračuna naknade na temelju najnovijih pretpostavki nije opravdano za izmijenjenu mjeru RWE jer su pretpostavke koje su korištene za izračun izgubljene dobiti u revidiranom izračunu bile aktualne blizu stvarnog zatvaranja tih jedinica (vidjeti uvodnu izjavu 67. točku 1.). Njemačka ističe da bi mehanizam ažuriranja u skladu s točkom 433. CEEAG-a u načelu bio potreban samo ako bi se elektrane zatvorile više od tri godine nakon dodjele naknade za zatvaranje. Prema mišljenju Njemačke, time se osigurava da pretpostavke na kojima se temelji izračun budu aktualne u trenutku stvarnog zatvaranja elektrana. Kad je riječ o elektranama koje su u trenutku dostavljanja revidiranog izračuna Komisiji već bile zatvorene, Njemačka navodi da je izgubljenu dobit izračunala na temelju pretpostavki i tržišnih očekivanja koji su postojali neposredno prije relevantnih datuma zatvaranja. Ostale jedinice za koje je izračunana izgubljena dobit zatvorit će se u razdoblju od 31. prosinca 2022. do 31. ožujka 2025. Njemačka navodi da to neće biti više od tri godine nakon obavijesti o odluci Komisije, što će biti trenutak odobrenja potpore (vidjeti uvodnu izjavu 78.). Stoga smatra da mehanizam ažuriranja nije potreban.

3.7 **Proračun**

(76) Proračun izmijenjene mjere RWE iznosi 2,6 milijardi EUR, a financirat će se iz njemačkog saveznog proračuna. Naknada će se isplatiti u 10 godišnjih obroka: za razdoblje od 2020. do 2023. obrok će iznositi 173 milijuna EUR, a za razdoblje od 2024. do 2029. 318 milijuna EUR.

3.8 **Trenutak odobrenja i trajanje**

(77) Dostava obavijesti o odluci Komisije smatra se trenutkom odobrenja izmijenjene mjere RWE. Posljednji obrok sredstava bit će isplaćen 31. prosinca 2029.

3.9 **Korisnik**

(78) Prijavljena mjera je bespovratna potpora poduzetniku RWE Power AG. RWE Power AG zapošljava 8 800 osoba, od čega je oko 7 500 radnih mjesta povezano s industrijom lignita. Riječ je o društvu kćeri koje je u stopostotnom vlasništvu poduzetnika RWE AG. Prema javno dostupnim informacijama, procjenjuje se da su 15. ožujka 2023. institucionalni ulagatelji držali 87 % dionica poduzetnika RWE AG, dok je 13 % bilo u vlasništvu pojedinaca (uključujući zaposlenike). Od 15. ožujka 2023. najveći pojedinačni dioničar poduzetnika RWE AG jest Qatar Holding LLC s udjelom od 9,1 %.

(79) RWE AG je njemački energetski poduzetnik koji se bavi proizvodnjom i trgovinom električnom energijom. Prema studiji tržišta koju je provelo njemačko tijelo za tržišno natjecanje, udio proizvodnje poduzetnika RWE AG na cjelokupnom tržišnom području Njemačke i Luksemburga iznosio je 25 % u 2020., što ga čini proizvođačem s najvećim proizvodnim kapacitetom od 67,8 TWh ([49]). Ukupni prihodi poduzetnika RWE AG iznosili su 2021. oko 24,5 milijardi EUR.

(80) Njemačka tijela potvrđuju da ni RWE AG ni RWE Power AG nisu poduzetnici u teškoćama u skladu s definicijom iz Smjernica Komisije o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama ([50]).

(81) Njemačka tijela potvrđuju i da RWE AG i RWE Power AG ne podliježu neizvršenom nalogu za povrat na temelju prethodne odluke Komisije kojom je potpora proglašena nezakonitom i nespojivom s unutarnjim tržištem ([51]).

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

([50]) Komunikacija Komisije – Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama (SL C 249, 31.7.2014., str. 1.).

([51]) Vidjeti presudu Prvostupanjskog suda od 13. rujna 1995., TWD/Komisija, T-244/93 i T-486/93, ECLI:EU:T:1995:160, t. 56. Vidjeti i Komunikaciju Komisije – Obavijest Komisije o povratu nezakonite i nespojive državne potpore (SL C 247, 23.7.2019., str. 1.).

3.10 **Zbrajanje i transparentnost**

(82) Njemačka potvrđuje da će postupiti u skladu s točkama 56. i 57. CEEAG-a. Potpore u okviru prijavljene mjere ne mogu se zbrajati s jednokratnim ili *de minimis* potporama ili sa sredstvima Unije koji se odnose na iste prihvatljive troškove.

(83) Njemačka će osigurati usklađenost sa zahtjevima u pogledu transparentnosti utvrđenima u točkama od 58. do 61. CEEAG-a. Relevantni podaci o prijavljenoj mjeri objavit će se na nacionalnim internetskim stranicama na kojima će se nalaziti poveznica na registar transparentnosti Komisije: https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency.

4. **PRIMJEDBE TREĆIH STRANA**

(84) Velik broj trećih strana dostavio je primjedbe nakon objave odluke o pokretanju postupka, javnog savjetovanja i odluke o proširenju postupka.

(85) Nakon objave odluke o pokretanju postupka velik broj trećih strana (njih 27) dostavio je primjedbe. Zaprimljeni su podnesci dva korisnika (LEAG i RWE), dioničara poduzetnika LEAG (EPH i PPF Investments – PPFI) i radničkog vijeća grupe LEAG (*Konzernbetriebsrat*). Podnesci poduzetnika uključivali su podneske GPE-a, identične podneske osam lokalnih energetskih poduzetnika („osam lokalnih poduzetnika”) te identične podneske još dva lokalna energetska poduzetnika („dva lokalna poduzetnika”). Sedam nevladinih organizacija dostavilo je podneske, kao i tri njemačke savezne zemlje u kojima se nalaze rudarska nalazišta poduzetnika LEAG i RWE, tj. Sjeverna Rajna-Vestfalija, Saska i Brandenburg. Primjedbe su dostavili i udruženje općina (Lausitzrunde) u kojima se nalaze rudarska nalazišta poduzetnika LEAG i udruženje koje predstavlja industriju lignita u Njemačkoj („DEBRIV”).

(86) Nakon objave javnog savjetovanja velik broj trećih strana (njih 19) dostavio je primjedbe. Podneske su dostavili dva korisnika (LEAG i RWE), dioničari poduzetnika LEAG (EPH i PPFI) i radničko vijeće grupe LEAG. Podnesci poduzetnika uključivali su podneske GPE-a, identične podneske osam lokalnih poduzetnika i identične podneske dva lokalna poduzetnika. Primjedbe su dostavili i DEBRIV, Europski ured za okoliš, Greenpeace i ClientEarth.

(87) Komisija je 16. studenog 2022. od osam lokalnih poduzetnika zaprimila spontane identične podneske koji se odnose na izmijenjenu mjeru RWE.

(88) Nakon objave odluke o proširenju postupka nekoliko trećih strana (njih 12) dostavilo je primjedbe. Riječ je o podnescima dva korisnika (LEAG i RWE), identičnim podnescima osam lokalnih poduzetnika te podnescima organizacija GPE i ClientEarth.

(89) Primjedbe trećih strana sažete su u nastavku u sljedećim kategorijama: i. primjedbe o postojanju potpore (vidjeti odjeljak 4.1.), ii. primjedbe o pravnoj osnovi za spojivost (vidjeti odjeljak 4.2.) i iii. primjedbe o spojivosti potpore (vidjeti odjeljak 4.3.).

(90) Ova Odluka usredotočit će se na primjedbe trećih strana o njezinu području primjene.

4.1 **Postojanje potpore**

4.1.1 *RWE*

(91) RWE je u primjedbama na odluku o pokretanju postupka naveo da mjera nije državna potpora. Tvrdio je da je riječ o naknadi štete jer se Zakonom o zatvaranju krši njegovo pravo vlasništva te mu stoga nije dodijeljena gospodarska prednost.

(92) Prema mišljenju poduzetnika RWE, to zadiranje u pravo vlasništva u skladu je s člankom 14. njemačkog Ustavnog zakona (*Grundgesetz*, „GG”) samo ako država za to osigura odgovarajuću naknadu. Iznos naknade ovisi o gospodarskom značaju ugroženih pravnih interesa, tj. o vrijednosti imovinskih pozicija i vrijednosti oduzetih prava vlasništva, kao i o dodatnim opterećenjima povezanima sa zadiranjem. Zaštita propisana člankom 14. GG-a obuhvaća i. vlasništvo nad postrojenjima i zemljištem te odgovarajuću mogućnost korištenja elektrana i rudnika za proizvodnju električne energije i stoga ostvarivanje dobiti, ii. pravo na osnivanje i rad poduzeća za „proizvodnju električne energije iz lignita” (RWE je tvrdio da bi postupno ukidanje nuklearne energije u Njemačkoj moglo poslužiti kao analogija), iii. neopozivo vlasništvo nad rudnicima, koje je potpuno izgubilo vrijednost zbog obveza stavljanja postrojenja izvan pogona i iv. neograničene dozvole za rad u skladu s njemačkim zakonom o kontroli emisija za elektrane i rudnike na koje se odnosi Zakon o zatvaranju.

(93) RWE je naveo da na temelju dugoročnih kapitalnih obveza te planova osoblja i ulaganja potrebnih za projekte te vrste i veličine uživa pojačanu i istaknutu ustavnu zaštitu legitimnih očekivanja. Dugoročna perspektiva svojstvena je poslovanju u proizvodnji električne energije iz lignita. Ta posebno snažna zaštita legitimnih očekivanja znatno povećava intenzitet zadiranja u imovinske pozicije poduzetnika RWE.

(94) RWE je naveo da je ispunio svoje obveze u pogledu ETS-a EU-a, kojim se, prema njegovu mišljenju, iscrpno uređuje smanjenje emisija CO_2 iz obuhvaćenih postrojenja. Međutim, postrojenja poduzetnika RWE dužna su dodatno pridonijeti zaštiti klime u skladu s obvezom stavljanja postrojenja izvan pogona iz Zakona o zatvaranju, što dovodi do iznimnog opterećenja (*Sonderopfer*) koje se mora uzeti u obzir u kontekstu naknade.

(95) RWE je nadalje naveo da je pri potpisivanju ugovora iz 2021. s operatorima Njemačka djelovala kao subjekt u tržišnom gospodarstvu. Morala je iz *ex ante* perspektive procijeniti je li rješenje postupnog ukidanja ugljena koje je osigurano ugovorom poželjno ili barem istovjetno isključivo regulatornom rješenju, čiji je konstitutivni oblik ili izvršivost isto tako trebalo ocijeniti *ex ante*. RWE navodi da je Njemačka u tom kontekstu djelovala kao racionalni akter jer je sklopila ugovor kojim joj se dodjeljuju prava utvrđena u tom ugovoru, a istodobno je se s pravnom sigurnošću oslobađa obveze plaćanja naknade koju bi inače bila prisiljena platiti na temelju nacionalnog ili međunarodnog prava. Stoga RWE smatra da ne postoji element državne potpore.

(96) U primjedbama na odluku o proširenju postupka RWE je ponovno naveo da mjera nije potpora. Prema njegovu mišljenju, ukupna naknada manja je od ukupne štete koju je pretrpio i stoga mu nije dodijeljena nikakva prednost.

4.1.2 *LEAG*

(97) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka i na javno savjetovanje LEAG je izrazio sumnje u kvalifikaciju mjere kao državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Konkretno, smatra da mu mjera ne dodjeljuje gospodarsku prednost jer je naknada manja od financijske štete uzrokovane Zakonom o zatvaranju. Da njemačka tijela nisu dodijelila odgovarajuću naknadu, operatori bi imali pravo na naknadu štete, jer LEAG smatra da se Zakonom o zatvaranju krši njegovo pravo vlasništva na temelju članka 14. stavka 1. druge rečenice GG-a, članka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima („EKLJP”) i članka 13. Ugovora o energetskoj povelji. Prema mišljenju poduzetnika LEAG, upotrebljivost njegova vlasništva potpuno je poništena, što predstavlja posebno ozbiljno zadiranje u njegova prava te stoga odredbe o sadržaju i ograničenjima podliježu strožim zahtjevima proporcionalnosti.

(98) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka LEAG je tvrdio da su legitimna očekivanja operatora koji koriste lignit, koja su uzeta u obzir i u odobrenim planovima za površinske kopove lignita, ugrožena zakonski propisanim prijevremenim postupnim ukidanjem ugljena o kojem su propisi doneseni nakon što su operatori donijeli svoje ključne odluke o ulaganju u izgradnju elektrana i razvoj površinskih kopova. Stoga je naveo da postoji legitimno očekivanje da se rudarske djelatnosti i rad elektrana na lignit nastave.

(99) Nadalje, LEAG je u primjedbama na odluku o pokretanju postupka tvrdio da prijelazno razdoblje koje je odobreno za postupno ukidanje lignita u ovom slučaju nije dovoljno. Prema njegovu mišljenju, postupno prijevremeno zatvaranje elektrana na lignit propisano Zakonom o zatvaranju nije samo po sebi prikladno za rješavanje pitanja ustavnosti. Stoga Njemačka mora osigurati financijsku naknadu kako bi se uspostavila proporcionalnost u kontekstu zadiranja u predmetne imovinske pozicije. LEAG tvrdi da financijska naknada mora staviti operatore elektrana na lignit i površinskih kopova u barem isti položaj koji bi imali da im je odobreno prijelazno razdoblje koje se određuje u skladu s relevantnim standardima. Prema njegovu mišljenju, u relevantnom standardu za naknadu za površinski kop mora se uzeti u obzir količina proizvodnje potrebna da se omogući amortizacija provedenih i budućih ulaganja u površinski kop (uključujući troškove rekultiviranja) i ostvarivanje odgovarajuće dobiti te istodobno dovede površinski kop u odgovarajuće završno stanje odobreno konačnom odlukom suda (potrebna preostala količina proizvodnje). Vrijeme koje je za to potrebno stoga se temelji na stopi vađenja koja je tehnički izvediva i na potrebama za gorivom elektrana na lignit. Kad je riječ o elektrani na lignit, to mora biti prihod koji omogućuje amortizaciju troškova izgradnje i naknadnog opremanja, kao i ostvarivanje odgovarajuće dobiti. Elektrana na lignit može ostvarivati prihod samo ako se opskrbljuje gorivom iz povezanog površinskog kopa. Stoga iskorištavanje potrebnog prijelaznog razdoblja pretpostavlja da je rad opskrbnog površinskog kopa i dalje ekonomski isplativ u odgovarajućem razdoblju, uključujući pokrivanje troškova sanacije rudnika. Iznos naknade stoga mora dosegnuti barem prihod koji se mogao ostvariti u prijelaznom razdoblju.

(100) LEAG je nadalje tvrdio da su dodatni troškovi posljedična šteta uzrokovana obveznim prijevremenim postupnim ukidanjem ugljena jer su troškovi izravno uzrokovani izvlaštenjem (ili intervencijom koja je istovjetna izvlaštenju). Prema njegovu mišljenju, posljedična šteta je imovinska šteta koja ne dovodi do gubitka prava ili imovine, ali predstavlja iznimno opterećenje (*Sonderopfer*), npr. zbog smanjenja vrijednosti.

(101) U primjedbama na javno savjetovanje i odluku o proširenju postupka LEAG je ponovio svoje stajalište prema kojem se mjera ne može smatrati državnom potporom.

(102) EPH i PPFI, matična društva poduzetnika LEAG, isto su tako dostavila primjedbe na odluku o pokretanju postupka, u kojima se slažu da se mjera ne može smatrati državnom potporom jer samo osigurava naknadu za gubitak prava, imovine i poslovnih prilika. Konkretno, EPH i PPFI smatraju da bi, u nedostatku naknade od Njemačke, operatori u svakom slučaju primili naknadu za zatvaranje na temelju Ugovora o energetskoj povelji.

4.1.3 *Poduzetnici*

(103) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka GPE je smatrao da naknada čini državnu potporu te je izrazio žaljenje zbog toga što su uvjeti prednosti i selektivnosti ocijenjeni zajedno kao jedan uvjet.

(104) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka osam lokalnih poduzetnika tvrdilo je da naknada čini državnu potporu. Tvrde da naknada nadilazi običnu naknadu štete i stoga poduzetniku RWE osigurava selektivnu prednost. Priznaju da je u skladu s GG-om naknada štete u načelu moguća, ali samo u iznimnim okolnostima kad postoji iznimno opterećenje (*Sonderopfer*). Navode da ne postoji pravo na zaštitu od regulatornih promjena sve dok se sva ulaganja potpuno ne amortiziraju ([52]). Upućuju na pravni dokument koji je 2018. objavila Služba za istraživanja (*Wissenschaftlicher Dienst*) njemačkog parlamenta i u kojem se na temelju presude Ustavnog suda o zatvaranju nuklearnih elektrana zaključuje da bi u skladu s njemačkim pravom u načelu trebalo biti moguće bez naknade zatvoriti starija postrojenja koja su već amortizirana ([53]). Prema njihovu mišljenju, od 16 jedinica poduzetnika RWE, njih 13 započelo je s radom prije 1976. te su stoga do sada trebale biti amortizirane.

([52]) Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), siehe nur das Urteil zum Atomausstieg BverfGE 143, 246ff., zuvor schon BverfGE 58, 137 ff.; BverfGE 100, 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) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka dva lokalna poduzetnika složila su se da naknada čini državnu potporu koja nadilazi običnu naknadu štete i time poduzetniku RWE osigurava selektivnu prednost. Ističu da pravo vlasništva, utvrđeno u članku 14. GG-a, ne štiti buduće izglede za ostvarivanje prihoda ili dobiti. Iako priznaju da je ograničenje uživanja prava vlasništva isto tako zaštićeno GG-om i da bi se primjenjivalo na proizvodna postrojenja, to se ne odnosi na rudarske djelatnosti. Objašnjavaju da se dozvole (*Hauptbetriebspläne*) obično dodjeljuju samo na razdoblje od dvije do tri godine i stoga uživanje prava vlasništva u slučaju rudnika ne prelazi ta razdoblja odobrenja. Tvrde i da rasprave o postupnom ukidanju ugljena traju već neko vrijeme i da poduzetnici stoga nisu mogli očekivati da će zadržati povoljan regulatorni položaj. Objašnjavaju i da poduzetnik koji je ograničen u uživanju prava vlasništva ima pravo na naknadu samo u slučaju iznimnog opterećenja (*Sonderopfer*) ili teškoća (*Härtefall*). Duga prijelazna razdoblja, mogućnost prelaska na drugo gorivo za proizvodnju energije i činjenica da su mnoga postrojenja amortizirana dovode do situacije u kojoj tih teškoća nema.

4.1.4 *Udruge / nevladine organizacije*

(106) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka ClientEarth smatrao je da naknada čini državnu potporu. Prema njegovu mišljenju, poduzetniku RWE dodijeljena je selektivna prednost jer nije vjerojatno da bi nacionalni sud dodijelio naknadu štete u visini iznosa koji su njemačka tijela obećala poduzetniku RWE. Naknada štete na temelju njemačkog GG-a bila bi prihvatljiva samo ako bi državna intervencija dovela do iznimnog opterećenja. Članak 14. GG-a ne obuhvaća i. izmjene, poništenje ili istek dozvola u skladu sa Zakonom o kontroli emisija (*Bundesimmissionsschutzgesetz*) ili Zakonom o rudarstvu (*Bundesberggesetz*) ([54]), ii. potpuno amortizirana ulaganja ([55]), iii. propuštene prilike za prodaju i izgubljenu dobit ili druge planove koji se temelje na očekivanju da će povoljan pravni položaj ostati nepromijenjen ([56]). Osim toga, ClientEarth tvrdi da se negativne posljedice novih propisa na vrijednost imovine ne mogu nadoknaditi nakon amortizacije ulaganja ([57]) i dodaje da bi operatori koji koriste lignit morali tvrditi da su imali legitimna očekivanja da će nastaviti s radom i da su suočeni s iznimno teškim nepotrebnim gospodarskim teškoćama kao posljedica zakonitog postupnog ukidanja ugljena. Upućuje na dokument Službe za istraživanja njemačkog parlamenta i na studiju koju je naručilo Ministarstvo okoliša ([58]), u kojima se navode dodatne pojedinosti o pravnom okviru za naknade u kontekstu postupnog ukidanja ugljena.

(107) U primjedbama na javno savjetovanje DEBRIV je naveo da mjera ne dodjeljuje prednost predmetnim poduzetnicima koji koriste lignit. Naprotiv, poduzetnici koji koriste lignit mogli bi zatražiti naknadu štete u skladu s njemačkim ustavnim pravom, EKLJP-om i Ugovorom o energetskoj povelji da im nije dodijeljena odgovarajuća naknada na temelju Zakona o zatvaranju postrojenja na ugljen ili ugovora iz 2021. Iznos zahtjevâ za naknadu za izgubljenu dobit i troškove, štetu, dodatne troškove i gospodarske gubitke uzrokovane postupnim ukidanjem lignita barem je jednak ili čak znatno viši od dodijeljene naknade.

4.1.5 *Njemačke savezne zemlje*

(108) Tri njemačke savezne zemlje (Brandenburg, Saska i Sjeverna Rajna-Vestfalija) dostavile su primjedbe nakon odluke o pokretanju postupka. Primjedbe koje se odnose isključivo na mjeru LEAG neće biti detaljno predstavljene u ovoj Odluci jer ta mjera nije obuhvaćena područjem primjene ove Odluke (vidjeti uvodne izjave 13. i 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. 317f.

([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) Sjeverna Rajna-Vestfalija navela je da je trenutačni rok za postupno ukidanje lignita koji se primjenjuje na RWE mnogo kraći nego što je predviđeno za tog poduzetnika na temelju konačnih dozvola za rad za njegove elektrane. Ta zakonska zabrana rada najkasnije od 2038. (ili 2035. ako se iskoristi opcija pojačanog financiranja stavljanja postrojenja izvan pogona na početku razdoblja) predstavlja zadiranje u vlastito upravljanje poduzetnika RWE. Prema mišljenju Sjeverne Rajne-Vestfalije, RWE bi zasigurno u okviru ustavnosudskog postupka mogao osporavati ta zadiranja u poslovne aktivnosti i devalvaciju njegove poslovne imovine pozivajući se na zaštitu vlasništva koja je zajamčena GG-om.

4.2 **Pravna osnova za spojivost**

4.2.1 *RWE*

(110) U primjedbama na javno savjetovanje RWE navodi da CEEAG nije primjenjiv zbog dva razloga. Prvo, RWE upućuje na svoje primjedbe na odluku o pokretanju postupka, u kojima je tvrdio da mjera nije državna potpora (vidjeti uvodnu izjavu 92. i sljedeće). S obzirom na to da se u CEEAG-u opisuju kriteriji koje Komisija primjenjuje za ispitivanje spojivosti mjera koje se smatraju državnom potporom, stupanje na snagu CEEAG-a nije relevantno za procjenu naknade.

(111) Drugo, RWE tvrdi da CEEAG nije primjenjiv zbog vremenskog područja primjene smjernica. U skladu s točkom 466. CEEAG-a Komisija namjerava primijeniti smjernice na sve potpore koje treba prijaviti, a koje su dodijeljene ili će se dodijeliti od 27. siječnja 2022., ali ne postoji izričita odredba o tome treba li se i kada CEEAG primijeniti i na potpore koje su već prijavljene prije tog datuma. RWE napominje da je mjera prijavljena prije 27. siječnja 2022. te se stoga CEEAG ne primjenjuje. Smatra da je mjera bila provedena već 2020., kad je stupanjem na snagu Zakona o zatvaranju započeo postupak zatvaranja za RWE. Prva godišnja plaćanja dospjela su u prosincu 2020. i prosincu 2021., ali su suspendirana u skladu s obvezom mirovanja iz članka 108. stavka 3. UFEU-a. Stoga RWE smatra da je navodna potpora dodijeljena prije 27. siječnja 2022. i da je ispunjena obveza mirovanja.

(112) U primjedbama na odluku o proširenju postupka RWE je naveo da bi mjera, čak i da se kvalificira kao državna potpora, ipak bila spojiva s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, neovisno o tome primjenjuje li se CEEAG ili ne. Tvrdio je da se CEEAG ne primjenjuje na mjeru i istaknuo da je donesen tek nakon donošenja odluke o pokretanju postupka.

4.2.2 *LEAG*

(113) U primjedbama nakon javnog savjetovanja LEAG je priznao da primjena CEEAG-a nije opravdana iako se on može retroaktivno primijeniti na predmet. Ocjena na temelju CEEAG-a ima za posljedicu ozbiljne nepogodnosti i dovodi u pitanje brzo zaključenje postupka.

(114) U primjedbama na odluku o proširenju postupka LEAG je ponovio da CEEAG nije primjenjiv jer se u skladu s njegovom točkom 466. primjenjuje samo na potpore dodijeljene od 27. siječnja 2022. Čak i kad bi se mjeru smatralo potporom, u svakom bi slučaju bila dodijeljena prije 27. siječnja 2022. jer su Zakon o zatvaranju i ugovor iz 2021. stupili na snagu prije donošenja CEEAG-a. Nadalje je tvrdio da bi mjera bila spojiva s odjeljkom 4.12. CEEAG-a čak i kad bi se smatrala državnom potporom i ocijenila na temelju CEEAG-a.

(115) LEAG upućuje i na sudsku praksu u kojoj se razlikuju trenutak dodjele i trenutak isplate potpore ([59]). Tvrdi da ako nema stvarnog plaćanja naknade, koja u ovom slučaju podliježe i odobrenju Komisije u skladu s člankom 10. Zakona o zatvaranju, ne postoji ni povreda zabrane provedbe na temelju članka 3. Postupovne uredbe o državnim potporama. Tekst zabrane provedbe potkrepljuje tu razliku između nastanka zahtjeva za naknadu i stvarnog plaćanja jer u skladu s člankom 3. te uredbe potpora ne smije stupiti na snagu prije nego što Komisija donese ili se smatra da je donijela odluku o odobrenju potpore.

([59]) Presuda Suda od 21. ožujka 2013., Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, t. 40.

(116) U primjedbama na javno savjetovanje dioničari poduzetnika LEAG (EPH i PPFI) izrazili su stajalište da se CEEAG ne primjenjuje jer se naknada ne može smatrati državnom potporom. Čak i da je riječ o državnoj potpori, dodijeljena je prije stupanja na snagu CEEAG-a, s obzirom na to da su relevantni događaji stupanje na snagu Zakona o zatvaranju (kolovoz 2020.) ili potpisivanje ugovora iz 2021. (veljača 2021.). Čak i da se CEEAG primjenjuje, mjera bi u svakom slučaju bila spojiva s unutarnjim tržištem jer su ispunjeni svi uvjeti iz odjeljaka 3. i 4.12. CEEAG-a.

(117) U primjedbama na javno savjetovanje radničko vijeće grupe LEAG (*Konzernbetriebsrat*) navelo je da se CEEAG ne primjenjuje na ovaj predmet.

4.2.3 *Poduzetnici*

(118) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka GPE je tvrdio da je primjena članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a kao pravne osnove za ocjenu upitna jer se ta odredba odnosi na potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja. Međutim, u ovom slučaju nije riječ o razvoju gospodarske djelatnosti/područja, nego o prestanku obavljanja gospodarske djelatnosti. Kako bi dodatno ilustrirao navodnu neprimjerenost članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, GPE je uputio na Odluku Vijeća od 10. prosinca 2010. o zatvaranju nekonkurentnih rudnika ugljena ([60]), u kojoj je pravna osnova članak 107. stavak 3. točka (e) UFEU-a. Nadalje je naveo da sama činjenica da prethodne Smjernice o potporama za zaštitu okoliša i energiju ([61]) ne uključuju odredbe o potporama za zatvaranje ne znači da je članak 107. stavak 3. točka (c) UFEU-a nužno i automatski odgovarajuća pravna osnova za tu mjeru.

(119) U primjedbama nakon javnog savjetovanja GPE je uputio na točku 466. CEEAG-a i naveo da je potpora u obliku naknade dodijeljena poduzetnicima RWE i LEAG u vrijeme donošenja Zakona o zatvaranju 2020., a najkasnije u trenutku potpisivanja ugovora iz 2021. između Njemačke i poduzetnika RWE (veljača 2021.) te da se stoga CEEAG ne primjenjuje. U tu svrhu navodi predmet Magdeburg iz sudske prakse ([62]), u kojem je utvrđeno da je potpora dodijeljena kad se dodijeli zakonsko pravo na njezino primanje. Stoga je smatrao da bi ocjenjivanje trebalo provesti izravno na temelju Ugovora, s obzirom na to da je CEEAG donesen nakon što je potpora navodno dodijeljena.

(120) U primjedbama na odluku o proširenju postupka GPE je ponovio stajališta sažeta u uvodnoj izjavi 120. i dodao da uvođenje određenih promjena na temelju ugovora o izmjeni nema za posljedicu izmjenu ključnih elemenata mjere, koju bi trebalo ocijeniti izravno na temelju Ugovora.

(121) U primjedbama nakon javnog savjetovanja osam lokalnih poduzetnika navelo je da CEEAG potvrđuje nezakonitost potpore i da se na njemu temelje kritike koje su ti poduzetnici dostavili nakon odluke o pokretanju postupka.

(122) U primjedbama na javno savjetovanje dva lokalna poduzetnika tvrdila su da se CEEAG primjenjuje. Upućuju na točku 466. CEEAG-a i klauzulu o mirovanju u ugovoru iz 2021. te napominju da je predmetna situacija obuhvaćena područjem primjene CEEAG-a u smislu njegove točke 466. jer u ovom slučaju još nije odobreno plaćanje naknade jer ono pravno ovisi o odobrenju Komisije.

([60]) Odluka Vijeća 2010/787/EU od 10. prosinca 2010. o državnim potporama za zatvaranje nekonkurentnih rudnika ugljena (SL L 336, 21.12.2010., str. 24.).

([61]) Komunikacija Komisije – Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020. (SL C 200, 28.6.2014., str. 1.).

([62]) Presuda Suda od 21. ožujka 2013., Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, predmet C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200.

4.2.4 *Udruge / nevladine organizacije*

(123) U primjedbama na javno savjetovanje DEBRIV je naveo da čak i kad bi se mjera smatrala državnom potporom (*quod non*, vidjeti uvodnu izjavu 108.), CEEAG nije primjenjiv jer se primjenjuje samo na potpore dodijeljene od 27. siječnja 2022. U ovom slučaju, ako bi se pretpostavilo da mjera čini potporu, u svakom bi slučaju bila dodijeljena prije 27. siječnja 2022. jer je Zakon o zatvaranju stupio na snagu već 14. kolovoza 2020., a ugovor iz 2021. potpisan je 10. veljače 2021. U skladu sa sudskom praksom ([63]) jedini relevantni trenutak u dodjeli potpore jest trenutak u kojem korisnik potpore stječe zakonsko pravo na potporu u skladu s primjenjivim nacionalnim pravom, tako da je potpora već bila dodijeljena u trenutku nastanka tog prava. Nadalje, čak i ako Komisija utvrdi da je CEEAG primjenjiv, mjera bi u svakom slučaju bila spojiva s unutarnjim tržištem i trebala bi se ocijeniti na temelju odjeljka 4.12.1. jer se odnosi na obustavu profitabilnih djelatnosti povezanih s ugljenom, a ni RWE ni LEAG nisu poduzetnici u teškoćama u smislu Smjernica Komisije o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama ([64]). Točka 425. CEEAG-a u potpunosti obuhvaća izgubljenu dobit te dodatnu štetu i gospodarske gubitke te su stoga elementi naknade u ovom slučaju obuhvaćeni područjem primjene CEEAG-a.

(124) U primjedbama na javno savjetovanje ClientEarth je naveo da je potpora koja je predviđena Zakonom o zatvaranju već dodijeljena potpisivanjem ugovora iz 2021. Iako ugovor sadržava odredbu u kojoj se upućuje na odobrenje Komisije, pravna valjanost tog ugovora tehnički ne podliježe odobrenju državne potpore te se stoga njime poduzetniku RWE dodjeljuje pravo na naknadu, u skladu sa sudskom praksom ([65]). Ugovorom o izmjeni to se pravo ne mijenja. Budući da CEEAG nije primjenjiv zbog razloga navedenih u uvodnoj izjavi 124., jedina moguća pravna osnova za spojivost jest članak 107. stavak 3. točka (c) UFEU-a. Međutim, tom se odredbom dopuštaju samo mjere potpore usmjerene na razvoj gospodarske djelatnosti, a mjera o kojoj je riječ ne ispunjava taj kriterij jer je usmjerena na obustavu djelatnosti. Ako se ikoja gospodarska djelatnost podupire mjerom, onda je to prelazak s proizvodnje električne energije iz ugljena na proizvodnju iz obnovljivih izvora energije, ali za te mjere postoje druga posebna pravila na temelju kojih se ocjenjuje spojivost javne potpore, koja u ovom slučaju nisu ispunjena. ClientEarth je nadalje istaknuo da bi druga mogućnost bila primjena članka 107. stavka 3. točke (e) UFEU-a, kojom se predviđa mogućnost da Vijeće donese pravila o spojivosti drugih vrsta potpora koje Vijeće odredi svojom odlukom koju donosi na prijedlog Komisije.

(125) U primjedbama na odluku o proširenju postupka ClientEarth je ponovio da CEEAG ne bi bio primjenjiv. Prema njegovu mišljenju, upućivanje na presudu u predmetu Freistaat Sachsen ([66]) kako bi se opravdala primjenjivost CEEAG-a znači pogrešno tumačenje te presude. U skladu s točkom 44. te presude materijalnopravne odredbe prava Unije treba tumačiti na način da se ne primjenjuju na okolnosti nastale prije njihova stupanja na snagu osim ako iz njihova teksta, svrhe ili strukture proizlazi da im treba pripisati takav učinak. U ovom su slučaju njemačka tijela odlučila poduzetniku RWE nadoknaditi štetu zbog zatvaranja elektrana na lignit, pri čemu su bila potpuno svjesna da ne postoje smjernice Komisije o spojivosti te vrste potpore. Stoga je u trenutku dodjele naknade poduzetniku RWE Njemačka znala da će se ta intervencija ocijeniti izravno na temelju Ugovora. Osim toga, pozivajući se na točku 46. te presude, ClientEarth tvrdi da se moraju razlikovati pojmovi „stavljanje na snagu" i „dodjela potpore". Sud je u točki 49. te presude smatrao da se člankom 4. stavkom 1. Postupovne uredbe o državnim potporama, kojim se propisuje da Komisija mora ispitati prijavu neposredno nakon njezina primitka, Komisiji određuje samo obveza posebne pažnje te stoga nije riječ o pravilu za primjenu *ratione temporis* kriterija za ocjenu spojivosti prijavljene potpore.

([63]) Presuda Suda od 21. ožujka 2013., Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, predmet C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, t. 40.

([64]) Komunikacija Komisije – Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama (SL C 249, 31.7.2014., str. 1.).

([65]) Presuda Suda od 21. ožujka 2013., Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, predmet C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, t. 41.

([66]) Presuda Suda od 11. prosinca 2008., Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709.

(126) Greenpeace je u primjedbama na javno savjetovanje tvrdio da se CEEAG ne primjenjuje na mjeru o kojoj je riječ zbog njegove točke 466., s obzirom na to da je Zakon o zatvaranju stupio na snagu već 21. prosinca 2020. te se stoga ocjena mora provesti izravno na temelju članka 107. stavka 3. UFEU-a. Prema njegovu mišljenju, potpora bi mogla biti obuhvaćena područjem primjene odjeljka 4.12.1. CEEAG-a, ali nije nužna, primjerena i proporcionalna. Odjeljak 4.12.2. CEEAG-a ne bi bio primjenjiv jer cijeli postupak Povjerenstva za ugljen i obrazloženje Zakona o zatvaranju ukazuju na njegovu neprimjenjivost.

4.3 **Spojivost potpore**

4.3.1 *Razvoj gospodarske djelatnosti*

4.3.1.1 RWE

(127) RWE je naveo je da mjera znatno pridonosi promicanju razvoja gospodarske djelatnosti u smislu članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a.

(128) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka RWE je uputio na Odluku Komisije o postupnom ukidanju kamenog ugljena u Njemačkoj ([67]) te je istaknuo da se ista argumentacija odnosi na postupno ukidanje lignita, pa čak i u većoj mjeri jer je doprinos ubrzanja postupnog ukidanja lignita okolišu još veći. S jedne strane, proizvodnjom električne energije iz lignita proizvodi se više specifičnih emisija CO_2 nego proizvodnjom električne energije iz kamenog ugljena. S druge strane, troškovi proizvodnje električne energije iz lignita niži su, tako da bi dodatno proširenje postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora bez dodatnih vladinih mjera bilo zadnje što bi istisnulo elektrane na lignit s tržišta. Osim toga, obveza Njemačke da poništi uštedene emisijske jedinice CO_2 (vidjeti uvodnu izjavu 19.) isključuje mogućnost da se emisije prebace u druge sektore ili druge države članice, čime se dodatno jača učinkovitost postupnog ukidanja ugljena u Njemačkoj.

(129) Nadalje, RWE je naveo da mjera osigurava predvidljivost i pravnu sigurnost te stoga promiče razvoj ne samo gospodarske djelatnosti proizvodnje energije iz lignita nego i energetskog sektora u cjelini jer je svim sudionicima na tržištu potrebno da se pri donošenju odluka o budućim ulaganjima mogu pouzdati u plan stavljanja postrojenja na lignit izvan pogona. To se odnosi na poduzetnike koji proizvode električnu energiju iz lignita, koji moraju promijeniti dugoročno planiranje površinskih kopova, ali i na one sudionike na tržištu koji žele iskoristiti tako nastali nedostatak kapaciteta kao priliku za nova ulaganja jer bi i oni snosili nepotrebne rizike ulaganja i možda se suzdržali od ulaganja ako bi provedivost samog zakonski propisanog plana zatvaranja godinama bila upitna zbog pravnih sporova. Ta neizvjesnost uključivala bi rizike i za druge faze lanca vrijednosti u energetskom sektoru, pa bi tako, na primjer, ugroženo bilo i pouzdano planiranje mreže ako bi plan stavljanja postrojenja izvan pogona i dalje bio neizvjestan.

(130) Osim toga, RWE je istaknuo da je Njemačka pri osmišljavanju modaliteta plana za stavljanje postrojenja izvan pogona uzela u obzir sigurnost opskrbe jer je surađivala s operativnim poduzetnicima u pogledu cjelokupnog sustava opskrbe te je ugovorom osigurala i tako pružila pouzdane poticaje za ulaganja u dodavanje proizvodnih kapaciteta. Mjera stoga služi za ubrzanje energetske tranzicije i istodobno osigurava sigurnost opskrbe.

(131) U primjedbama na javno savjetovanje RWE je uputio na svoj podnesak nakon odluke o pokretanju postupka, koji je sažet u uvodnim izjavama od 129. do 131., te je naveo da je mjera RWE u skladu s točkom 426. CEEAG-a. U svojim primjedbama na odluku o proširenju postupka ponovio je da izmijenjena mjera RWE znatno pridonosi ubrzanoj dekarbonizaciji i transformaciji energetskog sektora te stoga olakšava razvoj gospodarske djelatnosti, u skladu s točkom 426. CEEAG-a.

4.3.1.2 LEAG

(132) U primjedbama na javno savjetovanje LEAG je naveo da će postupno ukidanje proizvodnje električne energije iz lignita olakšati razvoj dodatnih kapaciteta za proizvodnju električne energije primjenom drugih tehnologija, posebno energije iz obnovljivih izvora. Isto tako smatra da će mjera pozitivno utjecati na okoliš i osigurati predvidljivost u pogledu prijevremenog zatvaranja elektrana na lignit.

([67]) Odluka o postupnom ukidanju kamenog ugljena u Njemačkoj, uvodne izjave od 100. do 109.

4.3.1.3 Poduzetnici

(133) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka GPE je naveo da se potpora ne može smatrati potporom gospodarskoj djelatnosti jer nije riječ o razvoju gospodarske djelatnosti/područja, nego o prestanku gospodarske djelatnosti. U primjedbama na javno savjetovanje GPE je istaknuo da nije jasno koju gospodarsku djelatnost naknada olakšava. Ako se naknada odnosi na troškove zatvaranja elektrane na ugljen prije nego što je predviđeno, upitno je u kojoj se mjeri obustava djelatnosti može smatrati olakšavanjem gospodarske djelatnosti. Osim toga, GPE je napomenuo da ako naknada nije *de facto* povezana s troškovima zatvaranja elektrane i ako će se koristiti za ulaganje u proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, spojivost državne potpore trebala bi se ocijeniti na temelju primjenjivih odredaba za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora. U primjedbama na odluku o proširenju postupka GPE je ponovio svoje stajalište da se potpora ne može smatrati potporom gospodarskoj djelatnosti.

4.3.1.4 Udruge / nevladine organizacije

(134) ClientEarth je u primjedbama na odluku o pokretanju postupka, javno savjetovanje i odluku o proširenju postupka izrazio sumnju u to da potpora za prijevremenu obustavu gospodarskih djelatnosti ispunjava uvjet iz članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a prema kojem potpora mora biti usmjerena na razvoj gospodarske djelatnosti jer je izravna svrha potpore za zatvaranje obustava djelatnosti, čak i ako bi takva obustava mogla neizravno dovesti do razvoja novih djelatnosti.

(135) Europski ured za okoliš istaknuo je u primjedbama nakon javnog savjetovanja da njemačka vlada nije utvrdila koje će to gospodarske djelatnosti potpora olakšati.

4.3.2 *Učinak poticaja*

4.3.2.1 RWE

(136) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka RWE je naveo da mjera ima učinak poticaja. Da nije bilo državne intervencije ili ugovornog sporazuma s njemačkom vladom, RWE bi nastavio proizvoditi mnogo više električne energije iz lignita nego što je sad dopušteno kako bi ostvario dodatne marže doprinosa i mogao postupati u skladu s izvornim planom površinskih kopova. Bez naknade utvrđene u Zakonu o zatvaranju i dogovorene u ugovoru iz 2021. RWE ne bi pristao na prijevremeni prestanak proizvodnje električne energije iz lignita. Osporavao bi odgovarajuće regulatorno zatvaranje na sudu.

(137) U primjedbama na javno savjetovanje RWE je ponovio te argumente i tvrdio da je mjera u skladu s točkom 427. CEEAG-a. Prema njegovu mišljenju, naknada je znatno manja od ukupne štete prouzročene prijevremenim zatvaranjem zbog izgubljene dobiti i dodatnih troškova u odnosu na protučinjenični scenarij. U usporedbi s protučinjeničnim scenarijem bez postupnog ukidanja lignita, RWE nije oslobođen opterećenja u okviru djelatnosti koju bi ionako morao obavljati niti mu se nadoknađuje uobičajeni poslovni rizik. Naprotiv, za štetu prouzročenu državnom intervencijom predviđena je samo djelomična naknada.

(138) U primjedbama na odluku o proširenju postupka RWE je ponovio da ne bi prijevremeno zatvorio nijednu elektranu na lignit od 2020. te da ne bi prijevremeno zatvorio nijedno drugo postrojenje da nije postojao ugovorni sporazum i pravni aranžman o potpunom prijevremenom prestanku proizvodnje energije iz lignita uz naknadu. Prema njegovu mišljenju, razvoj tržišta pokazuje da je proizvodnja energije iz lignita profitabilna za RWE. S obzirom na niske varijabilne troškove, dugoročno visoke cijene plina i postupno ukidanje nuklearne energije u Njemačkoj, proizvodnja energije iz lignita najkonkurentnija je tehnologija. To se posebno odnosi na daljnji rad postojećih postrojenja jer, s obzirom na već nastale troškove ulaganja u površinske kopove i elektrane, ti troškovi nisu relevantni za operativnu odluku.

4.3.2.2 LEAG

(139) U primjedbama na javno savjetovanje LEAG je naveo da mjera ima učinak poticaja jer ga motivira da promijeni svoje gospodarsko ponašanje kako bi postrojenja zatvorio prije nego što je prvotno predviđeno, na organiziraniji i predvidljiviji način.

4.3.2.3 Poduzetnici

(140) U primjedbama na javno savjetovanje GPE je smatrao da je zatvaranje određenih elektrana na ugljen bilo predviđeno prije uvođenja mjere, zbog čega je pitanje učinka poticaja posebno važno. U primjedbama nakon odluke o proširenju postupka GPE smatra da bi financijske mjere kojima se destimulira rad postrojenja na lignit (tj. samo povećanje cijena u okviru ETS-a) dovele do zatvaranja postrojenja poduzetnika RWE prije nego što je predviđeno, možda prije 2030. GPE je stoga smatrao da naknada nema učinak poticaja.

(141) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka i javno savjetovanje dva lokalna poduzetnika smatrala su da mjera ne potiče poduzetnika RWE na promjenu ponašanja koja će dovesti do poboljšanja zaštite okoliša. Naprotiv, ti poduzetnici navode da će plaćanje imati učinak suprotan očekivanom jer će elektrane na lignit nastaviti s radom kao rezultat plaćanja naknade. Upućuju na to da bi bez plaćanja naknade postrojenja već odavno bila uklonjena iz mreže ([68]).

4.3.2.4 Udruge / nevladine organizacije

(142) DEBRIV je u podnesku o javnom savjetovanju naveo da mjera ima učinak poticaja u skladu s točkom 427. CEEAG-a. Vijek trajanja imovine, koji se koristio i u modelu izračuna izgubljene dobiti, znatno premašuje datum zatvaranja 2038., što je posljednji datum za zatvaranje u skladu sa Zakonom o zatvaranju i ugovorom iz 2021. Mjera stoga ima učinak poticaja u smislu CEEAG-a jer predmetne poduzetnike potiče da postrojenja zatvore prije no što je predviđeno i dovodi do promjene ponašanja, koje poduzetnici bez te mjere ne bi promijenili.

(143) Greenpeace je u primjedbama na odluku o pokretanju postupka naveo da mjera nema učinak poticaja jer ne dovodi do promjene ponašanja.

(144) ClientEarth je u primjedbama na odluku o proširenju postupka naveo da mjera nema učinak poticaja te je istaknuo uvodnu izjavu 70. te odluke, u skladu s kojom izgubljena dobit poduzetnika RWE u prošlosti i bliskoj budućnosti već premašuje i stoga opravdava naknadu koja će mu biti dodijeljena. Prema njegovu mišljenju, ako je to slučaj, logično je smatrati da se poduzetniku RWE nadoknađuju već nastali gubici u obliku izgubljene dobiti i da stoga ta naknada ne ubrzava zatvaranje elektrana, već joj je jedini cilj smanjiti troškove tog poduzetnika koji proizlaze iz zatvaranja određenih postrojenja.

(145) U primjedbama nakon javnog savjetovanja Europski ured za okoliš osporio je činjenicu da korisnici bez naknade ne bi promijenili ponašanje, s obzirom na to da su oba poduzeća već u postupku prelaska na čišće tehnologije za proizvodnju energije, što je vidljivo iz njihove javne komunikacije. S obzirom na različite tržišne scenarije, može se pretpostaviti da bi se u nekom trenutku postrojenja na lignit i rudnici lignita u svakom slučaju zatvorili. Stoga su korisnici u svojim poslovnim planovima trebali predvidjeti ne samo troškove i dobit povezane s otvaranjem i iskorištavanjem rudnika već i njegovim zatvaranjem i sanacijom.

4.3.3 *Povreda prava Unije*

4.3.3.1 RWE

(146) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka RWE je naveo da troškovi koji bi nastali i u protučinjeničnom scenariju nisu uključeni u izračun ukupne štete. Stoga je argument trećih strana prema kojem bi naknada za troškove vađenja ruda mogla biti u suprotnosti s načelom „onečišćivač plaća" (uvodna izjava 83. odluke o pokretanju postupka) neutemeljen jer će se nadoknaditi samo dodatni troškovi vađenja ruda koji ne bi nastali da nije bilo intervencije države.

([68]) Öko-Institut, *Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments*, 29. lipnja 2020., str. 30, dostupno na: 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?*, dostupno na: https://ember-climate.org/insights/research/the-cash-cow-has-stopped-giving/.

4.3.3.2 Poduzetnici

(147) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka GPE je tvrdio da naknada predstavlja povredu načela „onečišćivač plaća” iz članka 191. UFEU-a. U primjedbama na odluku o proširenju postupka GPE je objasnio da se troškovi i prihodi koji su uzeti u obzir pri određivanju naknade ne mogu utvrditi na temelju informacija dostupnih u Njemačkoj ili informacija navedenih u odluci Komisije. Ne može se isključiti da su troškovi koje će RWE morati financirati i koji su posljedica usklađivanja s načelom „onečišćivač plaća” pokriveni naknadom. To je u suprotnosti s načelom „onečišćivač plaća” i dovodi u pitanje mogućnost da se takva mjera potpore smatra spojivom s pravilima UFEU-a. GPE je također smatrao da je naknada u suprotnosti s mjerama EU-a za zaštitu klime jer dovodi do smanjenja djelotvornosti taksonomije.

4.3.3.3 Udruge / nevladine organizacije

(148) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka i javno savjetovanje Greenpeace je naveo da mjera povređuje načelo „onečišćivač plaća” ako naknada pokriva i troškove vađenja ruda.

(149) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka ClientEarth je naveo da troškove sanacije rudnika moraju snositi operatori rudnika u skladu s načelom „onečišćivač plaća”. Usklađenost naknada za zatvaranje s načelom „onečišćivač plaća” sama po sebi je pitanje koje se mora riješiti odvojeno od pitanja naknada čija je svrha obeštećenje operatora za izgubljenu dobit i druge gubitke. Svaki iznos kojim država podmiri troškove uklanjanja onečišćenja korisnika oslobađa od troškova koje bi inače trebao snositi ([69]). ClientEarth je nadalje tvrdio da su operatori rudnika određeni i pravno odgovorni za troškove sanacije površinskih kopova tijekom njihova rada i nakon zatvaranja.

(150) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka Europski ured za okoliš smatrao je da naknada povređuje načelo „onečišćivač plaća” utvrđeno u članku 191. stavku 2. UFEU-a i pravo zaštite okoliša koje iz njega proizlazi. U naknadi se ne uzima u obzir rast cijene emisija ugljika, koja će se sve više povećavati zbog novih ciljeva EU-a za 2030. (u okviru paketa „Spremni za 55 %”) i međunarodnih obveza EU-a na temelju Pariškog sporazuma. Do 2039. troškovi emisijskih jedinica ugljika bit će u rasponu od 19,5 milijardi EUR za RWE do 39 milijardi EUR za LEAG te bi stoga bilo kakva dobit bila nemoguća. Prema tome, naknada nema dobru osnovu i u suprotnosti je s načelom „onečišćivač plaća”. Europski ured za okoliš smatrao je da je povrijeđeno načelo „onečišćivač plaća” i zbog toga što se osigurava naknada onečišćivačima a da se pritom ne pojašnjavaju izračuni i ne uzimaju u obzir negativni vanjski učinci njihovih djelatnosti. Troškovi štete uzrokovane onečišćenjem zraka nisu internalizirani, što je uređeno Direktivom o industrijskim emisijama ([70]). Kad je riječ o usklađenosti s najboljim raspoloživim tehnikama EU-a za velike uređaje za loženje, razine onečišćenja zraka živom trenutačno su više od razina propisanih najboljim raspoloživim tehnikama, a da se od najvećih postrojenja na lignit zahtijevala primjena strožih vrijednosti učinkovitosti koje se postižu upotrebom najboljih raspoloživih tehnika, smanjenje opterećenja koje proizlazi iz štetnog djelovanja na zdravlje zbog nastavka rada postrojenja na lignit moglo se mjeriti u milijardama godišnje u smislu zdravstvenih troškova i drugih troškova povezanih s onečišćenjem zraka. Osim toga, Europski ured za okoliš tvrdio je da njemačka tijela nisu poštovala Provedbenu odluku Komisije (EU) 2018/1135 o izvješćivanju o provedbi Direktive o industrijskim emisijama u pogledu podataka za izvještajne godine 2017. i 2018. Naposljetku, naknade za vodu i troškovi štete nisu internalizirani, a porezni obveznici svojim zdravstvenim troškovima snose teret poslovanja poduzetnika RWE i LEAG povezanog s lignitom. Predmetne njemačke savezne države nisu utvrdile troškove vode u skladu s člankom 9. Okvirne direktive o vodama ([71]) te se tim troškovima ne internaliziraju troškovi zaštite okoliša ni u jednoj njemačkoj saveznoj državi.

([69]) Odluka Komisije od 1. prosinca 2004. o državnoj potpori C 39/2004 – Agencija za razgradnju nuklearnih postrojenja (SL C 315, 21.12.2004., str. 4.).

([70]) Direktiva 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenog 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL L 334, 17.12.2010., str. 17.).

([71]) Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL L 327, 22.12.2000., str. 1.).

(151) Organizacija Health and Environment Alliance („HEAL”) navela je u primjedbama na odluku o pokretanju postupka da njemačka vlada nije poduzela sve kako bi osigurala da operatori koji koriste lignit što više smanje onečišćenje do postupnog ukidanja. Istaknula je da je ta činjenica potkrijepljena presudom u predmetu povezanom s jedinicom C nuklearne elektrane Hinkley Point ([72]) te da se moraju uzeti u obzir ciljevi zelenog plana u pogledu klimatske neutralnosti, onečišćenja i pravedne tranzicije.

4.3.4 *Nužnost*

4.3.4.1 RWE

(152) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka RWE je tvrdio da je državna intervencija u obliku Zakona o zatvaranju i ugovora iz 2021. nužna kako bi se postiglo prijevremeno postupno ukidanje lignita te kako bi sektor lignita dodatno i znatno pridonio smanjenju emisija CO_2, s obzirom na to da bi bez te intervencije RWE nastavio sagorijevati lignit do sredine stoljeća jer mu je to bilo dopušteno.

(153) Osim toga, RWE je uputio na postupno ukidanje kamenog ugljena u Njemačkoj i tvrdio da se i na postupno ukidanje lignita primjenjuje ocjena Komisije iz te odluke ([73]), prema kojoj nije vjerojatno da bi tolika količina kapaciteta za proizvodnju energije iz ugljena bila povučena s tržišta bez državne intervencije. To je zato što je proizvodnja električne energije iz lignita konkurentnija od proizvodnje električne energije iz kamenog ugljena te bi stoga elektrane na lignit posljednje napustile tržište. Operatori su proveli znatna ulaganja (u površinske kopove i elektrane), koja svakako nastaju kao fiksni troškovi, neovisno o iskorištenosti elektrana. Kad je riječ o postojećim postrojenjima, kombinacija visokih fiksnih troškova i niskih varijabilnih troškova osigurava daljnju ekonomičnost proizvodnje električne energije u postojećim postrojenjima čak i kad nova ulaganja više nisu isplativa.

(154) RWE je tvrdio i da elektrane na lignit neće napustiti tržište bez državne intervencije s obzirom na posljedice za rudnike. Ako se znatno smanje količine ugljena pretvorenog u električnu energiju, planiranje rudnika mora se promijeniti, a ta prilagodba planiranja rudnika uzrokuje goleme dodatne troškove. Stoga bi moglo biti čak ekonomičnije prihvatiti nedovoljne marže doprinosa, promatrane zasebno, nego smanjiti proizvodnju električne energije.

(155) Prema mišljenju poduzetnika RWE, mjera je nužna i u svojem obliku nadoknade za intervenciju na tržištu jer bi izlazak s tržišta bez naknade bio neustavan. Kad ne bi bilo ugovora iz 2021., provedba postupnog ukidanja lignita ne bi bila pravno izvediva s obzirom na posljedice za rudarske regije, zaposlenike i sigurnost opskrbe te utjecaj na uspjeh energetske tranzicije.

(156) U primjedbama na javno savjetovanje i odluku o proširenju postupka RWE je ponovio stajalište da je mjera nužna i naveo da je u skladu s točkom 428. CEEAG-a.

4.3.4.2 LEAG

(157) U primjedbama na javno savjetovanje LEAG je naveo da tržište električne energije bez mjere samo ne bi ostvarilo usporedive uštede pa je mjera nužna za postizanje relevantnih ciljeva. Zbog postupnog ukidanja nuklearne energije u Njemačkoj i sve češćih prekida opskrbe energijom iz Rusije, proizvodnja električne energije iz lignita i dalje će biti konkurentna, čak i ako se proizvodnja energije iz obnovljivih izvora znatno poveća, te stoga ne bi bilo poticaja za operatore elektrana na lignit da ih zatvore prije 2038. Kako je navedeno u odluci o pokretanju postupka (uvodna izjava 4.), elektrane na lignit ispustile su 130,74 milijuna tona emisija CO_2 u 2018. To odgovara približno 40 % emisija CO_2 energetskog sektora te godine. Zakonom o zatvaranju i ugovorom iz 2021. stvaraju se pravna sigurnost i predvidljivost u smislu ostvarenja tih ušteda emisija CO_2 u Njemačkoj.

([72]) Presuda od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742.
([73]) Odluka o postupnom ukidanju kamenog ugljena u Njemačkoj, uvodne izjave od 110. do 117.

4.3.4.3 Poduzetnici

(158) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka i javno savjetovanje GPE je tvrdio da su njemačka tijela utvrdila postrojenja koja ispunjavaju uvjete za naknadu ne uzimajući u obzir njihovu stvarnu starost, razinu amortizacije i očekivani datum zatvaranja. Mjera nije nužna jer bi uobičajeno funkcioniranje tržišta u svakom slučaju dovelo do zatvaranja elektrana na ugljen s obzirom na sljedeće: i. prijedlog za postupno ukidanje elektrana na ugljen neko je vrijeme prisutan u javnoj domeni te su poduzetnici tu politiku trebali uzeti u obzir pri utvrđivanju svojih poslovnih planova / planova ulaganja te ii. neke jedinice dosegnule su starost i njihovo je zatvaranje već bilo u planu. U primjedbama na odluku o proširenju postupka GPE je dodao da bi i učinci klimatske politike, gornja granica cijena za prihode koja se primjenjuje na sve proizvođače električne energije, sve veća cijena dozvola u okviru ETS-a i njihovo pomanjkanje u budućnosti te brz i učinkovit razvoj čišćih izvora energije doveli do istiskivanja elektrana na lignit s tržišta u kratkom roku te ne bi bilo potrebe za državnom intervencijom.

(159) Osam lokalnih poduzetnika smatralo je u primjedbama na odluku o pokretanju postupka da bi tržišni mehanizmi (tj. sve veći troškovi dozvola za emisije ugljika) doveli do prijevremenog zatvaranja postrojenja na lignit ([74]).

(160) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka i javno savjetovanje dva lokalna poduzetnika tvrdila su da mjera nije nužna te su navela primjere načina na koje su druge države članice postupno ukinule ugljen bez naknade ([75]).

4.3.4.4 Udruge / nevladine organizacije

(161) U primjedbama na javno savjetovanje DEBRIV je naveo da je mjera nužna i stoga ispunjava zahtjev iz CEEAG-a jer bez nje tržište električne energije samo ne bi ostvarilo usporedive uštede emisija. Zbog postupnog ukidanja nuklearne energije u Njemačkoj i prestanka opskrbe energijom iz Rusije, proizvodnja energije iz lignita i dalje će biti konkurentna, čak i u slučaju naglog povećanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora, te stoga ne postoji poticaj za operatore elektrana da ih zatvore prije 2038. Prema tome, mjera je predviđena za situaciju u kojoj može dovesti do znatnih poboljšanja koja tržište ne može samo ostvariti.

(162) Greenpeace je u primjedbama na odluku o pokretanju postupka naveo da mjera nije nužna s obzirom na sljedeće: i. za usklađivanje Zakona o zatvaranju s temeljnim pravima bilo bi dovoljno da nema nikakve naknade ili da je naknada samo ograničena i ii. potpora ne može dovesti do znatnog poboljšanja koje tržište samo ne bi moglo ostvariti. Iako Zakon o zatvaranju dovodi do predvidljivog i jasnog postupnog ukidanja ugljena za potrebe proizvodnje energije, potpora u tome zapravo nema nikakvu ulogu.

(163) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka ClientEarth je naveo da nema potrebe za mjerom. Postrojenja na lignit i povezani rudnici zatvorili bi se sami i prije 2038. u tržišnim uvjetima (posebno zbog povećanja troškova usklađivanja s propisima o okolišu i cijena u okviru ETS-a) pa će se mjerom samo odgoditi potpuno postupno ukidanje lignita u Njemačkoj. U primjedbama na odluku o proširenju postupka ClientEarth je dodao da bi zbog učinaka klimatske politike i promjena na tržištu električne energije postrojenja na lignit ubrzo napustila tržište. Uputio je i na Odluku SA.54537 o zabrani upotrebe ugljena za proizvodnju električne energije u Nizozemskoj, u kojoj su nizozemska tijela dodijelila naknadu jedinoj elektrani, Hemwegu, koja za razliku od drugih elektrana obuhvaćenih zakonom o zatvaranju nije primijenila prijelazno razdoblje ([76]).

([74]) Öko-Institut, *Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments*, 29. lipnja 2020., str. 25 i sljedeće, dostupno na: 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. kolovoza 2020., na internetu: https://www.powerengineeringint.com/coal- fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/.

([76]) Odluka Komisije od 12. svibnja 2020. o državnoj potpori SA.54537 (2020/NN) – Nizozemska – Zabrana upotrebe ugljena za proizvodnju električne energije u Nizozemskoj (SL C 220, 3.7.2020., str. 1.). Vidjeti presudu Općeg suda od 16. studenog 2022., Kraljevina Nizozemska/Europska komisija. Predmet T-469/20. ECLI:EU:T:2022:713. Protiv presude podnesena je žalba Sudu (predmet C-40/23 P).

(164) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka Europski ured za okoliš naveo je da su u prošlosti postrojenja na ugljen pri stavljanju izvan pogona u prosjeku bila stara 46 godina na globalnoj razini te je izračunao da se u okviru naknade predviđa raniji datum zatvaranja od očekivanog za 3 od 15 jedinica poduzetnika RWE i za 7 od 11 jedinica poduzetnika LEAG. Stoga preostale jedinice ne bi trebale imati pravo na naknadu jer su već trebale biti zatvorene ili su se uskoro trebale zatvoriti kako bi se ograničili gubici zbog sve lošije ekonomičnosti ugljena. Osim toga, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 151., Europski ured za okoliš naveo je i da se u naknadi ne uzima u obzir sve veća cijena emisija ugljika.

(165) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka CAN je smatrao je da bi tržišna dinamika mogla biti dovoljna za zatvaranje postrojenja na ugljen. Uputio je na povećanje cijena u okviru ETS-a EU-a i istaknuo da će izravna posljedica trenutačnih cijena u okviru ETS-a EU-a biti gotovo prepolovljena profitabilnost modernih elektrana na lignit u Njemačkoj nakon 2024. ([77]) te će, na temelju trenutačnih očekivanja, gotovo polovina elektrana na lignit u zemlji izgubiti novac.

4.3.5 *Primjerenost*

4.3.5.1 RWE

(166) RWE je u primjedbama na odluku o pokretanju postupka naveo da je mjera primjerena i da su Povjerenstvo za ugljen i, nakon njega, njemačka vlada pažljivo razmotrili stanje i odabrali instrument dogovorenog te pravno i ugovorno osiguranog plana za prestanak proizvodnje električne energije iz lignita u odnosu na druge mjere. U odluci o postupnom ukidanju kamenog ugljena ([78]) Komisija je navela prednosti ugovorno osiguranog postupnog ukidanja ugljena uz naknadu u odnosu na druge instrumente, kao što su ETS EU-a, minimalna cijena CO_2 ili isključivo regulatorne intervencije. Glavna je prednost ugovornog rješenja mogućnost da se ciljano upravlja postupnim ukidanjem, uz uzimanje u obzir sigurnosti opskrbe i obuhvaćenih radnih mjesta, te da se ono zakonski osigura. Bilo je potrebno rješenje u kojem se utvrđuje pojedinačni plan stavljanja postrojenja izvan pogona koji je općenito usklađen, koji bi se mogao provesti u predmetnim sustavima proizvodnje iz tehničke perspektive i perspektive regulatornog prava te koji je povezan s najnižim mogućim operativnim, gospodarskim i socijalnim troškovima.

(167) U primjedbama na javno savjetovanje i odluku o proširenju postupka RWE je ponovio da je mjera primjerena jer je odabrani pristup u skladu s kojim se cjelovit plan stavljanja postrojenja izvan pogona utvrđuje od početka do kraja u suradnji s operativnim poduzećima i uspostavlja na zakonski pravilan način kako bi se spriječili prekidi u sustavu i preopterećenje pogođenih rudarskih regija u potpunosti u skladu s točkom 429. CEEAG-a.

4.3.5.2 LEAG

(168) U primjedbama na javno savjetovanje LEAG je naveo da je mjera primjerena. Njemačka je tijekom rada Povjerenstva za ugljen analizirala razne scenarije i alternative za smanjenje emisija CO_2 i odabrala je to rješenje uzimajući u obzir pravnu nesigurnost koja bi nastala za operatore postrojenja zbog potencijalnih zahtjeva za naknadu štete.

4.3.5.3 Poduzetnici

(169) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka, javno savjetovanje i odluku o proširenju postupka GPE je tvrdio da Komisija nije na odgovarajući način analizirala primjerenost mjere te je naveo da mjera kojom se pruža naknada za izgubljenu dobit, a da se pritom ne razlikuju različita postrojenja, ne može biti primjerena. Uputio je i na poljski predmet državne potpore koji se odnosio na potporu za zatvaranje rudnika ugljena i u kojem je Komisija utvrdila da je potpora za izvanredne socijalne troškove i troškove zaštite okoliša spojiva ([79]) te je napomenuo da nije jasno odgovaraju li troškovi koji su uzeti u obzir za mjeru RWE izvanrednim socijalnim troškovima i troškovima zaštite okoliša, kao u poljskom predmetu, ili je riječ o drugim vrstama troškova.

([77]) *Modern German lignite plant margins halve from 2024* | Argus Media.
([78]) Odluka o postupnom ukidanju kamenog ugljena u Njemačkoj, uvodna izjava 118.
([79]) Odluka Komisije o državnoj potpori SA.100533 (2021/NN) – Poljska – Izmjene plana zatvaranja poljskih rudnika ugljena (SL C 231, 30.6.2023., str. 8.).

(170) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka osam lokalnih poduzetnika tvrdilo je da nije primjereno da su plaćanja paušalna i da ni na koji način nisu dinamična te da bi model dinamičnog određivanja cijena bio primjereniji kako bi se osiguralo postupno ukidanje ugljena i istodobno naknadu ograničilo na potrebnu razinu.

(171) U primjedbama na javno savjetovanje dva lokalna poduzetnika navela su da postoje prikladnije alternative koje su jednako učinkovite u postizanju cilja zaštite klime te da bi prvo trebalo ispitati mogu li se primijeniti druge politike i mjere, kao što su pristojbe za CO_2 ili cjenovni mehanizmi kao što je ETS. Naveli su i primjere načina na koje su druge države članice postupno ukinule ugljen bez naknade ([80]).

4.3.5.4 Udruge / nevladine organizacije

(172) U primjedbama na javno savjetovanje DEBRIV je naveo da je mjera primjerena u skladu s točkom 429. CEEAG-a. Istaknuo je da je Njemačka ispitala alternative kako bi postigla planirano smanjenje emisija CO_2 (vidjeti uvodnu izjavu 25.) i da je mjera najprikladnija za postizanje željenog cilja (tj. pravno sigurnog i pouzdanog smanjenja emisija CO_2).

(173) ClientEarth je u primjedbama na odluku o pokretanju postupka, javno savjetovanje i odluku o proširenju postupka naveo da mjera nije primjerena. Iako možda postoje slučajevi u kojima Komisija smatra da je ugovaranje naknade kako bi se postigla pravna sigurnost i izbjegli skupi sudski postupci primjeren oblik potpore ([81]), to ovdje nije tako zbog sljedećih razloga: i. do zatvaranja bi u svakom slučaju došlo i bez naknade jer bi većina jedinica bila zatvorena u skladu sa zakonima tržišta, ii. njemačko pravo ne zahtijeva takvu naknadu za potrebe ponovnog utvrđivanja prava vlasništva operatora u ovom slučaju, tako da se zakonitost obveze zatvaranja mogla osigurati bez financijske naknade (vidjeti uvodnu izjavu 107. o postojanju potpore), iii. dobro osmišljeni natječaji bili bi primjereniji oblik potpore od paušalnih naknada, iv. ako natječaji ne bi bili primjeren oblik potpore u ovom slučaju, naknada na temelju parametara prilagodbe bila bi primjerenija (to je povezano i s proporcionalnošću potpore). ClientEarth je uputio i na poljski predmet državne potpore koji se odnosio na potporu za zatvaranje rudnika ugljena i u kojem je Komisija utvrdila da je potpora za izvanredne socijalne troškove i troškove zaštite okoliša spojiva ([82]) te je napomenuo da uska povezanost rudnika lignita s elektranama sama po sebi ne opravdava njihovo uključivanje u izračun naknade i da nije jasno odgovaraju li troškovi koji su uzeti u obzir za mjeru RWE izvanrednim socijalnim troškovima i troškovima zaštite okoliša, kao u poljskom predmetu, ili je riječ o drugim vrstama troškova.

(174) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka Europski ured za okoliš naveo je dvije alternative koje je njemačka vlada mogla primijeniti. Prvo, njemačka vlada nije ozbiljno razmotrila minimalnu donju granicu cijene ugljika kao troškovno učinkovitiji pristup postizanju istog rezultata uz istodobnu primjenu načela „onečišćivač plaća" i bez dodjele državnih potpora. Drugo, naknada je trebala biti uvjetovana potpunom provedbom standarda Unije, kao što su najbolje raspoložive tehnike za velike uređaje za loženje, uključujući energetsku učinkovitost. U tom pogledu Europski ured za okoliš pravi usporedbu s pristupom koji je Nizozemska primijenila u prethodno navedenom nizozemskom predmetu naknade za ugljen ([83]), u kojem su zakonom o zatvaranju bile utvrđene obvezujuće razine električne učinkovitosti. Europski ured za okoliš smatra da je Njemačka mogla svaku naknadu uvjetovati usklađenošću s razinama energetske učinkovitosti povezanima s najboljim raspoloživim tehnikama i da bi primjerenija mjera za smanjenje emisija stakleničkih plinova bila primjena pristupa koji se temelji na učinkovitosti i zatvaranje prvo onih jedinica koje imaju veće emisije stakleničkih plinova.

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

([81]) Vidjeti npr. potporu za prijevremeno zatvaranje nuklearne elektrane Fessenheim u Francuskoj.

([82]) Odluka Komisije o državnoj potpori SA.100533 (2021/NN) – Poljska – Izmjene plana zatvaranja poljskih rudnika ugljena (SL C 231, 30.6.2023., str. 8.).

([83]) Odluka Komisije od 12. svibnja 2020. o državnoj potpori SA.54537 (2020/NN) – Nizozemska – Zabrana upotrebe ugljena za proizvodnju električne energije u Nizozemskoj (SL C 220, 3.7.2020., str. 1.).

4.3.6 *Proporcionalnost*

4.3.6.1 RWE

(175) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka RWE je tvrdio da mjera ne dovodi do prekomjerne naknade te je stoga proporcionalna. Prvo, naknada ne premašuje ukupnu štetu jer su svi gubici poduzetnika RWE (RWE je izračunao da ukupna šteta zbog prijevremenog zatvaranja iznosi 8,7 milijardi EUR) veći od iznosa naknade poduzetniku RWE. RWE je nadalje je tvrdio da konkurentni natječajni postupak ne dolazi u obzir u slučaju lignita jer se njime ne bi ostvarila učinkovitost tržišnog natjecanja s obzirom na mali broj sudionika na tržištu i mali broj proizvodnih sustava koji rade u Njemačkoj, a sastoje se od elektrana i površinskih kopova.

(176) U primjedbama na javno savjetovanje RWE je naveo da je mjera i dalje proporcionalna i na temelju CEEAG-a zbog sljedećih razloga:

a) u skladu s točkom 430. CEEAG-a natječajni postupak ne bi bio primjeren s obzirom na samo dva operatora i mali broj proizvodnih sustava te rizik od prestanka rada sustava;

b) u skladu s točkom 432. CEEAG-a cilj je tog iznosa nadoknaditi izgubljenu dobit i dodatne troškove poduzetnika RWE zbog prijevremenog zatvaranja. RWE je 2019. izračunao da ukupna šteta koja mu je prouzročena prijevremenim zatvaranjem iznosi 8,7 milijardi EUR: 5,5 milijardi EUR odnosi se na izgubljenu dobit, a 3,2 milijarde EUR na dodatne troškove;

c) u skladu s točkom 433. CEEAG-a mehanizam ažuriranja nije nužan i proporcionalan kako bi se spriječila prekomjerna naknada jer je ona već onemogućena činjenicom da je iznos naknade daleko manji od gospodarskih gubitaka koje je RWE stvarno pretrpio. Mehanizam ažuriranja nije primjeren ni za model potpunog postupnog ukidanja lignita koji je Njemačka odabrala, a koji je dugoročno planiran te pravno i ugovorno dogovoren, jer bi se mehanizmom uklonila pravna sigurnost koja se želi postići tim modelom. Nadalje, taj se mehanizam ne može primijeniti na dodatne troškove jer oni ne proizlaze iz zatvaranja pojedinačnih elektrana, nego nastaju kontinuirano kao rezultat ponovnog planiranja rudnika, te stoga pojedinačni trenuci stavljanja postrojenja izvan pogona ne mogu biti primjeren trenutak za utvrđivanje „najnovijih pretpostavki" u smislu točke 433. CEEAG-a. RWE je istaknuo i da bi se *ex post* uvođenjem tog mehanizma uklonila poslovna osnova za dogovoreno postupno ukidanje lignita kad je RWE već zatvorio svoje prve jedinice i započeo s ponovnim planiranjem rudarskih djelatnosti. Nadalje, o Zakonu o zatvaranju i ugovoru iz 2021. pregovaralo se i postigao se dogovor mnogo prije provedbe CEEAG-a i njegova zahtjeva za mehanizam ažuriranja te bi se uvođenjem tog mehanizma u ovom trenutku povrijedila legitimna očekivanja poduzetnika RWE. Naposljetku, taj mehanizam nije u skladu s kompenzacijskom mjerom na temelju javnog prava; da je RWE dobio naknadu u okviru nacionalnog sudskog postupka, nacionalni sud iznos naknade ne bi uvjetovao naknadnim razvojem događaja u pogledu državne intervencije.

(177) U primjedbama na odluku o proširenju postupka RWE je naveo i. da bi natječajni postupak bio neprimjeren, kako je prethodno objašnjeno, ii. da izračun dijela ukupne štete i ostvarene dobiti samo u razdoblju samo do 2026. koji je provela Njemačka pokazuje da je naknada koja je isplaćena poduzetniku RWE daleko manja od ukupne nastale štete, iii. da pomicanjem postupnog ukidanja lignita na 2030. RWE dodatno znatno pridonosi dekarbonizaciji i iv. da mehanizam ažuriranja nije nužan jer su plaćanja naknade već opravdana gospodarskim gubicima nastalima u navedenom trogodišnjem razdoblju. Ne bi bio nužan čak i da se dobit izgubljena 2025. i 2026. procijenila i uzela u obzir i za jedinice zatvorene 2021. i 2022. jer se CEEAG odnosi samo na razdoblje od dodjele potpore do trenutka zatvaranja, ali ne i na razdoblje od dodjele potpore do nastanka štete pokrivene nadoknadom, i jer se izračuni Njemačke do 2026. temelje na stvarnim i stoga pouzdanim tržišnim podacima, tako da iznos naknade nije potrebno preispitati ni u tom pogledu.

(178) Konkretno, kad je riječ o sumnjama koje je Komisija izrazila u odluci o pokretanju postupka, RWE je u primjedbama na odluku o proširenju postupka naveo sljedeće:

a) revidirani izračun izgubljene dobiti poduzetnika RWE, koji obuhvaća kraće razdoblje i konzervativniji je, otklonio je sumnje izražene u odluci o pokretanju postupka o neizvjesnosti dugoročnijih predviđanja i o trajanju rada postrojenja na lignit. Sve jedinice koje su uzete u obzir u revidiranom izračunu mogle su lako nastaviti s radom još tri godine (i dulje). Osim toga, otklonjena je sumnja Komisije u pogledu vijeka trajanja jedinice Niederaußem D (vidjeti uvodnu izjavu 127. odluke o pokretanju postupka) jer to postrojenje nije uzeto u obzir u revidiranom izračunu izgubljene dobiti poduzetnika RWE;

b) nema nikakve neizvjesnosti u pogledu cijena električne energije i CO_2 jer je u revidiranom izračunu Njemačka mogla koristiti stvarne tržišne podatke koji se temelje na pouzdanim informacijama o cijeni i troškovima CO_2 po kojima je operator postrojenja mogao u relevantnom trenutku staviti svoje kapacitete na tržište. Kad je riječ o uvodnoj izjavi 115. odluke o proširenju postupka, RWE se slaže da je Komisija pravilno istaknula da se prodaja energetskih kapaciteta na dugoročnom tržištu odvija u stvarnim okolnostima i da upotreba takvih stvarnih tržišnih podataka dovodi do pouzdanih izračuna;

c) analize osjetljivosti suvišne su jer cijene električne energije i troškovi CO_2 nisu izvedeni iz modela tržišta koji se temelje na potencijalno neizvjesnim pretpostavkama;

d) ako se upotrebljavaju stvarni tržišni podaci, na rezultat izračuna znatno utječu dva čimbenika: trenutak i razdoblje koji se razmatraju. Njemačka je odabrala oba čimbenika tako da je izračunana izgubljena dobit znatno podcijenjena te je stoga pristup Njemačke konzervativan. Ograničenje razdoblja na tri godine rada vrlo je restriktivno, a razdoblje je kraće nego u slučaju *Sicherheitsbereitschafta* ([84]), kad je Komisija odobrila naknadu za izgubljenu dobit za četiri godine rada postrojenja. Čak i kad je riječ o konzervativnom izračunu minimalne štete, koji bi se trebao temeljiti isključivo na stvarnim podacima o tržištu električne energije, bilo bi primjerenije pretpostaviti da bi jedinice zatvorene 2021. i 2022. nastavile s radom još barem 2025. i 2026.;

e) kad je riječ o odabiru dvotjednog razdoblja od 21. listopada do 4. studenog 2022., prvo treba napomenuti da je riječ o relativno nedavnom razdoblju u prošlosti, koje teško da je moglo biti aktualnije za izračun koji je 16. prosinca 2022. izradilo konzultantsko društvo r2b energy consulting. Osim toga, čini se prihvatljivim upotrijebiti prosječne vrijednosti iz dvotjednog razdoblja kako bi se postigla ravnoteža između cilja najveće moguće kvalitete podataka i nastojanja da se upotrijebi smislena vrijednost na koju ne utječu nasumični kratkoročni nagli porasti ili padovi cijena;

f) naknada za prijevremeno zatvaranje u okviru mjere i mehanizam odgođenog zatvaranja zamišljeni su od samog početka kao dva različita instrumenta za nadoknadu različitih gospodarskih gubitaka bez preklapanja. Izgubljena dobit koju je Njemačka utvrdila za razdoblje od 2021. do 2026. nije povezana s ograničenjima rada jedinice Niederaußem G ili H u godinama nakon 2029.;

g) čak i ako se izmijeni raspored zatvaranja, nastat će dodatni troškovi za prijevremeno postupno ukidanje, kao što su veliki rashodi zbog izmijenjenog planiranja rudnika te znatnog restrukturiranja osoblja. Međutim, RWE je primio na znanje činjenicu da Komisija u ovoj fazi ne smatra potrebnim nadalje ispitati te dodatne troškove kako bi utvrdila spojivost izmijenjene mjere RWE jer je djelomična šteta koju je Njemačka utvrdila u obliku dobiti ostvarene u razdoblju od 2021. do 2026. dovoljna da se utvrdi nepostojanje prekomjerne naknade;

h) revidirani izračun ne samo da je konzervativan zbog razloga sažetih u ovoj uvodnoj izjavi, već je i samo djelomičan izračun štete jer u njemu nije uzeto u obzir nekoliko drugih troškova, tj. izgubljena dobit jedinica koje će se zatvoriti od 2026., prihodi od isporuke toplinske energije i tržišta uravnoteženja te znatni dodatni troškovi poduzetnika RWE.

([84]) Odluka Komisije od 27. svibnja 2016. o državnoj potpori SA.42536 – Njemačka – Zatvaranje elektrana na lignit u Njemačkoj (SL C 258, 15.7.2016., str. 1.).

4.3.6.2 LEAG

(179) LEAG je tvrdio da Komisijina praksa odlučivanja, koja obuhvaća na primjer odluke o zatvaranju elektrana na lignit u Njemačkoj iz 2016. ([85]), prijevremenom zatvaranju nuklearne elektrane Fessenheim ([86]) te postupnom ukidanju nuklearne energije u Njemačkoj, može poslužiti kao osnova za odgovarajuću analogiju u smislu proporcionalnosti i primjerenosti. Iako je mjera bitno drukčija, određene indikacije za proporcionalnost predmetnog iznosa naknade ipak se mogu izvesti iz odluke Komisije iz 2016., u kojoj je Njemačka pretpostavila iznos troškova od oko 1,6 milijardi EUR za te jedinice ([87]). Osim toga, u ovom slučaju potpuno postupno ukidanje proizvodnje energije iz lignita ne dovodi samo do prijevremenog zatvaranja elektrana koje su veće i novije od onih na koje se odnosi odluka Komisije iz 2016. već, prije svega, i do prijevremenog prestanka rada površinskih kopova. Stoga iznosi naknade moraju uključivati i znatna ulaganja u površinske kopove i dodatne troškove nastale zbog daljnjih posljedica prijevremenog zatvaranja površinskih kopova ([88]).

(180) Za razliku od odobrenog zatvaranja 2016., u slučaju kojeg su pojedinačne elektrane privremeno zatvorene četiri godine prije konačnog stavljanja izvan pogona, u ovom se slučaju mora uzeti u obzir dulje razdoblje naknade do konačnog stavljanja postrojenja izvan pogona 2038. To je dugo razdoblje opravdano u ovom slučaju jer je protučinjenični scenarij odlučujući za izračun izgubljene dobiti, odnosno dobiti koju bi elektrane ostvarile na tržištu električne energije da nije bilo zakonski propisanog postupnog ukidanja lignita. Taj je pristup u skladu i s odlukom Komisije iz 2021. kojom se odobrava francuska državna potpora EDF-u zbog prijevremenog zatvaranja nuklearne elektrane Fessenheim ([89]) i u kojoj je Komisija utvrdila da je iznos proporcionalan jer se njime nadoknađuju troškovi i gubici koje je EDF imao i dokazao.

(181) Osim toga, LEAG smatra da postoje paralele između ovog slučaja i naknade operatorima nuklearnih elektrana za postupno ukidanje nuklearne energije. Njemačka vlada složila se 5. ožujka 2021. s poduzetnicima E.ON, RWE, EnBW i Vattenfall da operatori prime financijsku naknadu u iznosu od oko 2,4 milijarde EUR za količine električne energije koje se ne mogu iskoristiti i za devalvirana ulaganja. Poduzetnici su se zauzvrat obvezali da će okončati sve pravne sporove koji su u tijeku u vezi s dogovorenim postupnim ukidanjem nuklearne energije, kao i upravne postupke koji su u tijeku. Pristali su i potpuno se odreći pravnih lijekova. U tu je svrhu njemačka vlada donijela nacrt 18. izmjene Zakona o atomskoj energiji (AtG), kojom je odobreno potpisivanje javnopravnog ugovora. Time se provodi presuda Saveznog ustavnog suda od 6. prosinca 2016. o 13. izmjeni AtG-a, uzimajući u obzir odluku od 29. rujna 2020. o 16. izmjeni AtG-a. Sud je u toj presudi utvrdio da je postupno ukidanje nuklearne energije dopušteno i istodobno je operatorima nuklearnih elektrana dodijelio primjerenu naknadu, koju im je njemačka vlada prethodno uskratila ili nije dodijelila u potrebnom iznosu.

(182) LEAG je tvrdio da je, kad se promatra EUR/MWh, naknada operatorima nuklearnih elektrana znatno viša od one koja je operatorima elektrana na lignit dodijeljena Zakonom o zatvaranju i ugovorom iz 2021., iako je dokumentirani i provjerljivi opseg štete prouzročene prijevremenim prestankom proizvodnje energije iz lignita znatno veći od opsega štete u slučaju nuklearne energije. Dok se u nacrtu 18. zakona o izmjeni Zakona o atomskoj energiji (AtG-ÄndG) konkretna naknada kreće u rasponu od 28,7 EUR/MWh do 33,2 EUR/MWh, […]. Stoga, čak i ako se izravno usporedi s naknadom dodijeljenom operatorima nuklearnih elektrana u skladu s AtG-om, predviđena naknada operatorima koji koriste lignit nije ni nerazumna ni neopravdana. Naprotiv, riječ je o najnižem rasponu koji je zakonski moguć.

([85]) Odluka Komisije od 27. svibnja 2016. o državnoj potpori SA.42536 – Njemačka – Zatvaranje elektrana na lignit u Njemačkoj (SL C 258, 15.7.2016., str. 1.), uvodna izjava 11.

([86]) Odluka Komisije od 23. ožujka 2021. o državnoj potpori SA.61116 – Francuska – Prijevremeno zatvaranje nuklearne elektrane Fessenheim u Francuskoj (SL C 275, 9.7.2021., str. 1.).

([87]) Odluka Komisije od 27. svibnja 2016. o državnoj potpori SA.42536 – Njemačka – Zatvaranje elektrana na lignit u Njemačkoj (SL C 258, 15.7.2016., str. 1.), uvodna izjava 15.

([88]) Za informacije o obvezi naknade posljedične štete, vidjeti Papier, u: Maunz/Dürig, GG (od siječnja 2018.), članak 14. stavak 631. i sljedeći.

([89]) Komisija, Daily News, 23. ožujka 2021., na internetu: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_1347.

(183) Nadalje, LEAG je tvrdio da se naknada u okviru mehanizma odgođenog zatvaranja odnosi na dodatnu uslugu, da je neovisna i stoga se ne smije miješati s naknadom za prijevremeno zatvaranje.

(184) U primjedbama na javno savjetovanje LEAG je naveo da se pri ocjeni proporcionalnosti naknade moraju uzeti u obzir i drugi čimbenici i aspekti, uključujući potpuno odricanje od pravnih lijekova utvrđeno u ugovoru iz 2021., čime se izbjegavaju složeni i dugotrajni sporovi.

(185) LEAG je naveo da je relevantni trenutak za usporedbu s protučinjeničnim scenarijem trenutak u kojem se mjera prijavljuje. Kad je riječ o primjeni točke 432. CEEAG-a na postupno ukidanje ugljena u Njemačkoj, zbog ukupnog trajanja tog postupka postupnog ukidanja i volatilnosti predmetnih tržišta čini se primjerenim da Komisija prihvati propisno obrazložene pretpostavke o kojima se raspravljalo i koje su dogovorene s korisnicima i koje su joj dostavljene u trenutku kad je Njemačka poslala prijavu. U suprotnom bi Komisija u konačnici, među ostalim i zbog trajanja postupka povezanog s državnom potporom, intervenirala u ugovorno dogovorenu raspodjelu rizika: uvijek može doći do promjene tržišnih očekivanja u budućnosti te se tada može pokazati da je naknada previsoka ili preniska. Međutim, cilj je ugovora upravo postići što konačniji dogovor o raspodjeli tih rizika. To je tumačenje u skladu s općim načelom prava o državnim potporama, u skladu s kojim se o sukladnosti mjere mora odlučiti *ex ante* prije njezine provedbe ([90]).

(186) LEAG smatra da je za planiranje društveno prihvatljivog postupnog ukidanja ugljena potrebno nekoliko godina. Kako bi se u poduzećima i regijama na koje zatvaranje utječe izbjegli gospodarski i društveno-politički strukturni poremećaji prouzročeni politički uvjetovanim prijevremenim postupnim ukidanjem ugljena, Njemačka je, nakon što je u okviru Povjerenstva za ugljen provela duge i intenzivne rasprave sa svim pogođenim dionicima, u Zakonu o zatvaranju i ugovoru iz 2021. utvrdila da će se provesti postupno ukidanje proizvodnje električne energije iz kamenog ugljena i lignita u Njemačkoj najkasnije do 2038. Kako se ne bi ugrozio taj dugotrajan i složen postupak, potrebno je da se utemeljene pretpostavke i predviđene odluke u postupku ne dovode ponovno u pitanje zbog neizvjesnih kretanja u budućnosti. U suprotnom bi ocjena ovisila o nepredvidljivim budućim događajima, što bi ponovno ugrozilo pravnu sigurnost i sigurnost planiranja koje se moraju postići u tim složenim postupcima. Rizik od takve nasumičnosti kad je riječ o vremenu trenutačno je vidljiv, na primjer, u cijenama električne energije na promptnim i ročnim tržištima, koje su znatno više od očekivanih cijena električne energije u trenutku prijave. Osim toga, predmetne stranke pristale su potpuno se odreći mogućnosti žalbe. Ako se relevantni datum ocjene iz protučinjeničnog scenarija promijeni u odnosu na onaj iz sporazuma, cijeli paket te pravna sigurnost i sigurnost planiranja koje iz njega proizlaze bili bi ugroženi zbog nestabilnih cijena električne energije.

(187) Osim toga, LEAG je naveo da nema potrebe za mehanizmom ažuriranja u skladu s točkom 433. CEEAG-a jer se primjenjuje izuzeće zbog iznimnih okolnosti. Budući da CEEAG ne sadržava definiciju takvih okolnosti, LEAG upućuje na sudsku praksu, prema kojoj su okolnosti iznimne ako su priroda i opseg okolnosti neuobičajeni i nepredvidljivi ([91]). LEAG navodi da situaciju u ovom slučaju treba smatrati iznimnom okolnosti zbog sljedećih razloga:

a) Zakonom o zatvaranju i ugovorom iz 2021. uređeno je postupno ukidanje lignita za sva postrojenja na lignit i površinske kopove lignita u Njemačkoj, što podrazumijeva dalekosežne i djelomično nepredvidljive posljedice za cijele regije. […];

b) naknada operatorima elektrana, koja je raspoređena na 15 godišnjih obroka, namijenjena je, s jedne strane, raspodjeli proračunskog opterećenja na saveznu vladu i, s druge strane, […]. To je zajamčeno samo u slučaju […], što će omogućiti regiji i poduzećima […];

([90]) Vidjeti Obavijest Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, C/2016/2946 (SL C 262, 19.7.2016., str. 1.), točku 78., u skladu s kojom se ispitivanje usklađenosti državne intervencije s tržišnim uvjetima mora provesti na *ex ante* osnovi, uzimajući u obzir informacije dostupne u trenutku donošenja odluke o intervenciji.

([91]) Presuda Suda od 4. prosinca 2013., Europska komisija/Vijeće Europske unije, C-118/10, ECLI:EU:C:2013:787, t. 105.; presuda Suda od 4. prosinca 2013., Europska komisija/Vijeće Europske unije, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, t. 114.

c) tijekom postupnog ukidanja lignita koje je u tijeku […]. Korisnici mjere tome trebaju znatno pridonijeti, […];

d) sporazum o naknadi između država članica i pogođenih poduzetnika služi i tome da se mirnim rješavanjem spora izbjegnu dugotrajni sudski postupci, što je navedeno i u točki 424. CEEAG-a. […];

e) legitiman interes da se izbjegne narušavanje tržišnog natjecanja zbog prekomjerne naknade mora biti uravnotežen s legitimnim interesom pogođenih poduzetnika […]. Mora se uzeti u obzir da razlog za državnu naknadu obično nije želja poduzetnika da primi klasičnu potporu za ulaganje kojom se promiče i proširuje poduzetnička aktivnost. […].

(188) Dioničari poduzetnika LEAG (EPH i PPFI) naveli su u primjedbama na odluku o pokretanju postupka da u potpunosti podržavaju stajalište poduzetnika LEAG prema kojem mjera čini spojivu potporu u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a jer je proporcionalna i ne dovodi do prekomjerne naknade poduzetniku LEAG. U primjedbama na javno savjetovanje izrazili su stajalište prema kojem je mjera proporcionalna jer iznos izgubljene dobiti i dodatne štete znatno premašuje iznos naknade. Relevantni trenutak za usporedbu činjeničnog scenarija s protučinjeničnim trebao bi biti trenutak u kojem je dostavljena prijava Njemačke jer bi svaki drugi pristup mogao dovesti do ponovnog otvaranja pitanja osnove za postupno ukidanje ugljena i lignita. Naposljetku, nema potrebe za mehanizmom ažuriranja (točka 433. CEEAG-a) jer se u ovom slučaju primjenjuje izuzeće zbog iznimnih okolnosti s obzirom na to da je postupno ukidanje lignita u Njemačkoj nedvojbeno neuobičajen i nepredvidljiv događaj.

4.3.6.3 Poduzetnici

(189) U primjedbama na javno savjetovanje osam lokalnih poduzetnika navelo je da mjera nije proporcionalna jer je naknada koja se njome dodjeljuje mnogo viša od samo izgubljene dobiti i dodatnih troškova povezanih sa zatvaranjem elektrana na ugljen, kako je dopušteno točkom 425. CEEAG-a. Tvrdili su i da nepostojanje konkurentnog natječaja nije opravdano jer ne postoje okolnosti kojima bi se opravdala iznimka od pravila provedbe konkurentnog natječajnog postupka. Konkretno, RWE nije bio ni u kakvoj posebnoj situaciji koja bi onemogućila dodjelu ugovora većim i manjim elektranama na lignit u okviru relevantnih natječaja. Nadalje, tvrdili su da potpora poduzetniku RWE ne ispunjava zahtjeve CEEAG-a, među ostalim i zato što se temeljila na (*ex ante*) nerealnoj prognozi profitabilnosti te nije uspoređena s protučinjeničnim scenarijem. U točki 55. CEEAG-a jasno se ukazuje na potrebu za dinamičnom mjerom, što nije propisano ni Zakonom o zatvaranju ni ugovorom iz 2021. Odredbe o znatnim regulatornim izmjenama iz točaka 20. i 21. ugovora iz 2021. ne pomažu u tom pogledu jer nisu namijenjene za promjene na tržištu.

(190) U podnesku od 16. studenog 2022. osam lokalnih poduzetnika tvrdilo je da izmijenjena mjera RWE ponovno pokazuje da je naknada poduzetniku RWE utvrđena na netransparentan i fiksan način, tj. ne uzimajući u obzir potencijalne buduće promjene. Postavili su pitanje kako to da iznos naknade koja će se dodijeliti poduzetniku RWE ostaje isti unatoč promjenama izmijenjene mjere RWE i dramatičnim promjenama stanja na energetskom tržištu. Prema njihovu mišljenju, Njemačka je svoju procjenu izgubljene dobiti poduzetnika RWE zbog prijevremenog zatvaranja temeljila na neizvjesnim prognozama profitabilnosti te je zanemarila dinamičan razvoj cijena električne energije i CO_2. Smatraju da se već može predvidjeti da će se u budućnosti, s jedne strane, potražnja za električnom energijom proizvedenom iz fosilnih goriva smanjiti nakon 2030. i, s druge strane, da će se troškovi CO_2 znatno povećati.

(191) U primjedbama na odluku o proširenju postupka osam lokalnih poduzetnika tvrdilo je da su revidirani izračun i obrazloženje iznosa naknade i dalje nedostatni. Revidirani izračun ne dokazuje da je iznos prednosti dodijeljene poduzetniku RWE stvarno ograničen na ono što je dopušteno pravom o državnim potporama. Umjesto toga, tim se iznosom kompenziraju strateški pogrešne odluke poduzetnika RWE i dodatno jača njegova tržišna snaga državnim financiranjem prelaska na drugo gorivo. Visoke cijene električne energije koje su posljedica ruskog rata protiv Ukrajine koriste se kao opravdanje za potporu, koja je obećana pod potpuno drukčijim uvjetima i nema nikakve veze s legitimnim očekivanjima poduzetnika RWE u pogledu dobiti zaštićene vlasništvom. Revidirani izračun, koji sad zaostaje u odnosu na razvoj energetske krize, metodološki je neprikladan i uključuje nerealna očekivanja u pogledu profitabilnosti.

(192) Osim toga, izračun očekivane selektivne dobiti za pojedinačne elektrane samo u prikladnom referentnom razdoblju nije zamjena za potreban opći pregled stanja proizvodnog parka elektrana. Uz to, izračun ne opravdava puni učinak prednosti jer se ne uzima u obzir državna potpora za proširenje plinskih elektrana prilagođenih vodiku na lokacijama zatvorenih jedinica na lignit, što je iznimno važno za ulagatelje na tržištima kapitala i za uvjete financiranja poduzetnika RWE. Kao posljedica toga, odobrenje isplate 2,6 milijardi EUR poduzetniku RWE, zajedno s mogućnošću potpore za prelazak na plinske elektrane prilagođene vodiku, mora se zabraniti i nakon ugovora o izmjeni.

(193) U primjedbama na odluku o proširenju postupka GPE je tvrdio da iz informacija navedenih u toj odluci nisu jasni razlozi zbog kojih se ne navodi izgubljena dobit nakon 2026. te da nije objašnjeno zašto je korišten taj datum i koji je utjecaj na iznos naknade. Nadalje, iz njemačkog Zakona o porezu na neočekivanu dobit ([92]) proizlazi da je gornja granica cijena koja se primjenjuje na operatore nekih elektrana na lignit za 20 EUR/MWh viša nego za druge elektrane na lignit. Kombinacija te više gornje granice cijena i već predviđene naknade može dovesti do prekomjernih plaćanja i prekomjerne naknade. Osim toga, GPE je dostavio studiju njemačkog instituta Forum Ökologische Soziale Marktwirtschaft, u kojoj se tvrdi da se, uz naknadu za prijevremeno zatvaranje, vađenje lignita i proizvodnja električne energije iz lignita u Njemačkoj subvencioniraju nizom mjera, npr. financiranjem istraživanja, izuzećem od pristojbe za vađenje, oslobođenjem od naknada za zahvaćanje vode, poreznim olakšicama za energiju.

(194) GPE je nadalje tvrdio da je potreban mehanizam ažuriranja u skladu s točkom 433. CEEAG-a. Prvo, izračuni su revidirani u razdoblju kraćem od dvije godine, što pokazuje koliko su te vrste procjena nestabilne i osjetljive, te stoga postoji velik rizik da potpora neće biti proporcionalna i da će dovesti do prekomjerne naknade. Drugo, s obzirom na to da je Komisija prihvatila da neće biti natječajnog postupka, trebalo bi provesti detaljnu i temeljitu analizu, koja se ne bi trebala temeljiti samo na onom što se prema uvodnoj izjavi 102. odluke o proširenju postupka „čini razumnim". Naknada obuhvaća dugo vremensko razdoblje i uključuje dodjelu znatnih iznosa potpore u redovitim i unaprijed određenim obrocima. Ti elementi sami po sebi opravdavaju uključivanje mehanizma ažuriranja.

(195) GPE je tvrdio i da se čini kako Komisija nije ispitala posljedice eventualnog prijenosa nekih jedinica u mehanizam odgođenog zatvaranja. Nadalje je tvrdio da čak i ako je izričito navedeno da nije dio ovog predmeta, taj prijenos ipak može znatno utjecati na iznos naknade koja se može dodijeliti poduzetniku RWE. Međutim, GPE nije objasnio kakav bi to utjecaj bio ili kako bi nastao. Naposljetku, u uvodnoj izjavi 34. odluke o proširenju postupka Komisija objašnjava da njemačka vlada može odlučiti prenijeti tri jedinice (Niederaußem K, Neurath F i Neurath G) u rezervu do kraja 2033. Ako vlada donese takvu odluku, postrojenja ne bi bila konačno stavljena izvan pogona 2030., već tek 2033., što utječe na izgubljeni prihod.

(196) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka dva lokalna poduzetnika navela su da naknada nije proporcionalna s obzirom na sljedeće:

a) izgubljena dobit ne čini troškove koji proizlaze iz prijevremenog postupnog ukidanja ugljena. Prvo, dovodi se u pitanje bi li postrojenja na lignit uopće profitabilno poslovala u budućnosti, posebno s obzirom na rast cijena ugljika. Drugo, sumnja se da prijevremeno postupno ukidanje ugljena uopće dovodi do dodatnih troškova površinskih kopova. To je zato što uvijek postoji rizik da površinski kopovi neće nastaviti s radom jer se odobrenja za njihov rad obično izdaju samo na razdoblje od dvije do tri godine. Treće, nije jasno jesu li pri izračunu plaćanja naknade u obzir uzeti i nepotrebni troškovi ulaganja i održavanja koje su operatori izbjegli kao rezultat postupnog ukidanja ugljena;

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

b) iznos naknade nije pravilno utvrđen jer su u izračunu naknade korištena pogrešna razdoblja naknade, kao i krute i zastarjele vrijednosti emisijskih jedinica CO_2 i fiksnih troškova. Država je trebala detaljnije razmotriti posebne tržišne okolnosti;

c) primijenjen je netočan maksimalni intenzitet potpore. Potpora poduzetnicima koji u poboljšanju zaštite okoliša premašuju zahtjeve normi Unije može pokrivati od 40 % do 50 % prihvatljivih troškova u skladu s Prilogom 1. Smjernicama Komisije o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014.–2020. ([93]) To znači da čak i ako bi se smatralo da je naknada za izgubljenu dobit i dodatne troškove dopuštena, moglo bi se subvencionirati samo nešto manje od polovine nastalih troškova.

(197) Dva lokalna poduzetnika nadalje su navela da je činjenica da utvrđivanje naknade nije provedeno u okviru transparentnog postupka kad je riječ o izračunu profitabilnosti i tržišnih očekivanja u suprotnosti s načelima državne potpore. Naknadu su pojedinačno dogovorili država i korisnik, što je u suprotnosti s transparentnim natječajnim mehanizmom. Kad je riječ o lignitu, ne može se provesti konkurentan natječajni postupak za samo dva operatora elektrana na lignit s povezanim površinskim kopovima, posebno u pogledu naknade za očekivanu dobit od površinskih kopova. Međutim, profitabilnost bi se mogla izračunati barem za elektrane korisnika, na primjer na temelju njihova konkretnog datuma puštanja u pogon, sati korištenja, učinkovitosti, već provedene amortizacije itd., koje bi se mogle mjeriti u odnosu na druge elektrane na ugljen i usporediti s njima. Osim toga, unatoč temeljnim razlikama u značajkama elektrana i strukturi troškova, mala postrojenja na lignit mogla su se uključiti u natječaje za stavljanje elektrana na kameni ugljen izvan pogona u skladu s člankom 43. Zakona o zatvaranju.

4.3.6.4 Udruge / nevladine organizacije

(198) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka DEBRIV je naveo da odgovarajuća naknada mora uključivati ne samo izgubljenu dobit nego i znatne dodatne troškove u cijelom lancu vrijednosti površinskih kopova, prijevoz do elektrane, troškove elektrane i povezane troškove prenamjene ako su prouzročeni prijevremenim zakonskim zatvaranjem. Osim toga, dodatni troškovi socijalnog osiguranja prouzročeni mjerom moraju se uzeti u obzir pri ocjeni proporcionalnosti naknade. DEBRIV napominje i da plaćanja naknade neće u potpunosti pokriti gubitke i štetu koje su operatori stvarno utvrdili.

(199) U primjedbama na javno savjetovanje DEBRIV je naveo da je mjera proporcionalna u skladu s odjeljkom 4.12.1.5. CEEAG-a. Činjenica da ne postoji konkurentni natječajni postupak opravdana je jer na tržištu postoje samo dva glavna aktera (RWE i LEAG), a vađenje i proizvodnja energije iz lignita međusobno su usko povezani. Kad je riječ o dodatnim troškovima i gospodarskim gubicima koje je mjera prouzročila, uz posljedične troškove površinskih kopova lignita (uključujući dodatne troškove aktivnosti sanacije i s njima povezane gubitke kamata i financijske gubitke) potrebno je uzeti u obzir i svu (prijašnju) štetu nanesenu operatorima zbog prijevremenog postupnog ukidanja lignita koje je nametnula država, dodatne troškove ponovnog planiranja i prenamjene te gospodarske gubitke (imovina). Nadalje, trebalo bi uzeti u obzir i odricanje od pravnih lijekova navedeno u Zakonu zatvaranju.

(200) DEBRIV smatra da mehanizam ažuriranja iz točke 433. CEEAG-a u ovom slučaju nije opravdan jer je postupno ukidanje lignita u Njemačkoj iznimno i nepredvidljivo, tj. postoje iznimne okolnosti. Prvo, Zakonom o zatvaranju i ugovorom iz 2021. ne uređuju se samo određene pojedinačne jedinice nego i postupno ukidanje lignita za sva postrojenja na lignit i površinske kopove lignita u Njemačkoj, s dalekosežnim i ponekad nepredvidljivim posljedicama za cijele regije. Intervencija tako širokih razmjera zahtijeva konsenzus u društvu, koji je postignut osnivanjem Povjerenstva za ugljen i razmatranjem njegovih prijedloga. Bez tog konsenzusa, koji uključuje i konsenzus u pogledu plaćanja naknade, postupno ukidanje ugljena koje bi obuhvaćalo cjelokupnu proizvodnju energije iz lignita u Njemačkoj ne bi bilo moguće. Uvođenje mehanizma ažuriranja ugrozilo bi opći konsenzus postignut u društvu. Drugo, rizik od prekomjerne naknade, koji se nastoji izbjeći primjenom mehanizma ažuriranja, ne postoji jer su troškovi ili šteta koji su prouzročeni postupnim ukidanjem lignita viši od dogovorenog iznosa naknade.

([93]) SL C 200, 28.6.2014., str. 1.

(201) Naposljetku, DEBRIV je naveo da se legitiman interes za izbjegavanje narušavanja tržišnog natjecanja prekomjernom naknadom mora odvagnuti u odnosu na legitiman interes predmetnih poduzetnika za sigurnost planiranja i ulaganja. Valja podsjetiti na to da u ovom slučaju razlog za dodjelu državne naknade nije želja poduzetnika koji koriste lignit da prime potporu za ulaganje. Umjesto toga, glavni je cilj osigurati naknadu za uplitanje države u zaštićeni pravni položaj poduzetnika i okončati prethodnu zakonitu poslovnu djelatnost povezanu s lignitom. Zbog toga bi bilo nerazumno predmetnim poduzetnicima koji koriste lignit jednostrano nametnuti mehanizam ažuriranja. Stoga je jasno da zbog postojanja iznimnih okolnosti mehanizam ažuriranja nikako ne bi trebalo uvesti u postupak postupnog ukidanja lignita u Njemačkoj koji je u tijeku.

(202) Greenpeace je u primjedbama na odluku o pokretanju postupka naveo da mjera nije proporcionalna jer su parametri koje su njemačka tijela koristila za izračun naknade nerealni i nejasni. Konkretno, problematične su tri ključne pretpostavke koje dovode do sustavnog precjenjivanja naknade. Prvo, pretpostavke o cijenama električne energije i CO_2 proizvoljne su jer se profitabilnost elektrana na lignit s vremenom dosljedno smanjivala. Drugo, zatvaranje elektrana ili površinskih kopova može smanjiti fiksne troškove, ali to nije uzeto u obzir. Stavljanjem postrojenja izvan pogona uštedjet će se gotovo svi fiksni troškovi postrojenja i oko 20 % fiksnih troškova povezanih s rudnicima. Već samo to dovelo bi do smanjenja naknade za više od pola. Treće, predviđeno je razdoblje naknade za prijevremena zatvaranja, ali razdoblje upotrijebljeno u izračunu Njemačke je predugo jer se očekuje da će se naknada plaćati četiri ili pet godina, ovisno o datumu zatvaranja postrojenja, međutim ta se pretpostavka ničim ne opravdava. Na temelju studije koju je proveo Öko-Institut naknadu bi trebalo ograničiti na tri godine ([94]). Svaka od te tri pretpostavke promatrane zasebno drastično bi smanjila iznos naknade, a pretpostavke promatrane zajedno smanjile bi je s 4,4 milijarde EUR na najviše 154 milijuna EUR za RWE te 189 milijuna EUR za LEAG.

(203) Greenpeace je u primjedbama na javno savjetovanje dodao da ne postoji jasna podjela između naknade za rad elektrana i za rudarske djelatnosti, što je u suprotnosti s pravilima o državnim potporama. Transparentnost državnih potpora EU-a ne uključuje samo navođenje ukupnog iznosa isplaćene naknade nego i objavu i objašnjenje temeljnih pretpostavki za utvrđivanje iznosa naknade. Dodijeljena potpora ni u kojem slučaju ne smije biti naknada za buduće neekonomično ponašanje kao rezultat očekivanog daljnjeg povećanja cijena CO_2. Osim toga, ne smiju se ugroziti ciljevi trgovanja emisijama. Nadalje, nije bilo konkurentnog natječaja, što povređuje načela iz CEEAG-a. U kontekstu pojedinačnog ispitivanja koje se zahtijeva točkom 432. CEEAG-a, ocjena proporcionalnosti mjere (vidjeti uvodne izjave 199. i 204.) pokazuje da je mjera u svakom slučaju pretjerana.

(204) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka ClientEarth je naveo da mjera nije proporcionalna. Nije jasno proizlaze li naknade iz pregovora ili formule. Slično kao Greenpeace (vidjeti uvodnu izjavu 203.), ClientEarth navodi da su određeni parametri problematični: cijene električne energije i CO_2 odabrane su proizvoljno, pretpostavljeno je da prijevremena zatvaranja neće dovesti do uštede fiksnih troškova i da operatori koji koriste lignit primaju naknadu četiri do pet godina nakon zatvaranja jedinica, što je predugo, na primjer Öko-Institut preporučuje najviše tri godine ([95]). ClientEarth je istaknuo i da bi se pri izračunu trebalo uzeti u obzir i. mehanizam odgođenog zatvaranja i ii. činjenicu da će sva postrojenja na ugljen navedena u Prilogu 2. Zakonu o zatvaranju koja se zatvore prije 2025. biti pošteđena potencijalnih troškova ulaganja za poduzimanje potrebnih koraka kako bi se uskladila s nižim graničnim vrijednostima emisija, tj. bit će pošteđena obveznih ulaganja kako bi se emisije ograničile na zakonski propisanu razinu. Prema njegovu mišljenju, naknada bi trebala uključivati varijabilne parametre kako bi se uklonio rizik od prekomjerne naknade. Budući da su datumi zatvaranja u dalekoj budućnosti (do 2038.) i da se naknade planiraju isplatiti svakom operatoru u 15 godišnjih obroka, obroci i ukupni iznos potpore mogu se i trebaju prilagoditi stvarnoj očekivanoj izgubljenoj dobiti postrojenja koja će se ažurirati u skladu s razvojem tržišnih uvjeta, uz ograničenje iznosa. Stoga je ClientEarth kritizirao nepostojanje mehanizma ažuriranja.

([94]) Öko-Institut, *Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments*, 29. lipnja 2020., str. 30., dostupno na: 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 je tvrdio da u Njemačkoj ne postoji problem sigurnosti opskrbe, kako je tvrdila Njemačka da bi opravdala dugotrajan vremenski okvir zatvaranja i postojanje mehanizma odgođenog zatvaranja. U Njemačkoj energetsko tržište ima višak kapaciteta i postoje brojne mjere za sigurnost opskrbe kako bi se spriječio bilo kakav rizik. Čak i kad bi postojali dokazi o problemu sigurnosti opskrbe i potreba za donošenjem primjerenih mjera, to bi trebalo učiniti u skladu s Uredbom (EU) 2019/943 Europskog parlamenta i Vijeća ([96]) o tržištu električne energije. Umjetno kašnjenje ili odgoda zatvaranja nekih jedinica poduzetnika LEAG i RWE nakon njihova prirodnog datuma zatvaranja (u scenariju „bez mjera", u skladu sa zakonima tržišta) kako bi pridonijele sigurnosti opskrbe izgleda kao izbjegavanje mjerodavnih pravila.

(206) Naposljetku, ClientEarth je napomenuo da bi se u vezi s mjerom mogla pojaviti pitanja zbrajanja potpora. Prvo, 2016. nije bilo plaćanja za prilagodbu (*Anpassungsgeld* („APG")) za *Sicherheitsbereitschaft* ([97]). To se plaćanje za prilagodbu sad isplaćuje izravno radnicima starijima od 58 godina kad izgube posao zbog postupnog ukidanja ugljena. U slučaju *Sicherheitsbereitschafta* fiksni troškovi osoblja nisu se odbijali od prihoda od tržišta električne energije jer se nisu smatrali kratkoročnim graničnim troškovima. Poduzetnicima su zapravo odobrena i plaćanja za troškove prilagodbe osoblja putem plaćanja u okviru *Sicherheitsbereitschafta*. Međutim, s obzirom na to da se troškovi prilagodbe osoblja sad plaćaju putem APG-a, ne bi ih trebalo uključiti u naknade za zatvaranje za operatore. Oni čine oko 29 % troškova operatora ([98]). Drugo, člankom 50. Zakona o zatvaranju propisuje se da bi trebao postojati mehanizam odgođenog zatvaranja (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*), koji se temelji na modelu *Sicherheitsbereitschafta* u skladu s člankom 13.g Zakona o energetskom sektoru (EnWG) ([99]). Prihodi od tržišta električne energije ponovno se nadoknađuju tijekom trajanja mehanizma odgođenog zatvaranja. Ta se naknada isplaćuje uz naknade za prijevremeno postupno ukidanje i predstavlja dvostruku naknadu jer su iste marže doprinosa već nadoknađene u okviru izračuna od 4,35 milijardi EUR. Operatori stoga ne bi trebali primati naknadu za mehanizam odgođenog zatvaranja uz naknadu za mehanizam zatvaranja. U primjedbama na odluku o proširenju postupka ClientEarth nadalje je naveo da Komisija nije ispitala moguće pitanje zbrajanja s drugim mjerama potpore, kao što su mehanizmi za razvoj kapaciteta itd.

(207) U primjedbama na odluku o proširenju postupka ClientEarth je ponovio da bi mehanizam ažuriranja bio potreban, posebno zato što su izračuni već jednom revidirani i s obzirom na globalne promjene na tržištu električne energije. Mehanizam za prilagodbu naknada na temelju stvarne izgubljene dobiti i troškova zatvaranja omogućio bi izbjegavanje rizika od prekomjerne naknade. ClientEarth je postavio pitanja slična onima koje je GPE iznio u pogledu odluke o proširenju postupka (vidjeti uvodne izjave od 194. do 196.) te je nadalje istaknuo da bi trebalo uzeti u obzir sve druge relevantne mjere u području energije kako bi se izbjegla prekomjerna naknada, uključujući gornju granicu cijena energije i činjenicu da Zakon o održavanju zamjenskih elektrana (*Ersatzkraftwerkebereithaltungsgesetz*) trenutačno pogoduje određenim postrojenjima na ugljen poduzetnika RWE. ClientEarth je tvrdio da nije moguće utvrditi hoće li postojati mehanizam za povrat prekomjernih sredstava kako bi se izbjegla prekomjerna naknada. Uputio je i na Odluku SA.54537 ([100]) te opći pristup proporcionalnosti koji je Komisija primijenila u toj odluci. Naposljetku je postavio pitanje zašto je stavljanje dviju jedinica (Neurath D i E) izvan pogona odgođeno za dvije godine te je naveo da Komisijina analiza tog pitanja nije dostatna i da se njome ne uzima u obzir kako bi to moglo utjecati na izračun naknade.

([96]) Uredba (EU) 2019/943 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o unutarnjem tržištu električne energije (SL L 158, 14.6.2019., str. 54.).

([97]) Vidjeti članak 57. Zakona o zatvaranju.

([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/, tablica 8-3, str. 112.

([99]) Formula za naknadu iz Priloga EnWG-u uglavnom odgovara formuli za naknadu iz Priloga 2. KVBG-u (*Kohleverstromungsbeendigungsgesetz*).

([100]) Odluka Komisije od 12. svibnja 2020. o državnoj potpori SA.54537 (2020/NN) – Nizozemska – Zabrana upotrebe ugljena za proizvodnju električne energije u Nizozemskoj (SL C 220, 3.7.2020., str. 1.). U toj je odluci Komisija provela ocjenjivanje izravno na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a. Naknada se temeljila na izgubljenoj dobiti, a brojka na pregovorima između korisnika i ministarstva uz savjetovanje s neovisnim stručnjacima. Komisija je ispitala pretpostavke na kojima se temeljio izračun i utvrdila da su razumne.

(208) U primjedbama nakon javnog savjetovanja Europski ured za okoliš tvrdio je da su se u protučinjeničnom scenariju trebale koristiti alternativne i realističnije pretpostavke, a posebno vjerodostojnija cijena ugljika. Osim toga, ponovio je upozorenje Greenpeacea da su tri ključne pretpostavke dovele do sustavnog precjenjivanja plaćanja naknade (vidjeti uvodnu izjavu 204.).

(209) HEAL je u primjedbama na odluku o pokretanju postupka smatrao da naknada nije izračunana transparentno i odgovorno te da civilno društvo nije bilo uključeno. HEAL je smatrao i da eksternalizirani zdravstveni troškovi proizvodnje energije iz ugljena nisu uzeti u obzir u izračunu izgubljene dobiti, kao ni troškovi sanacije rudnika. Predviđeni zdravstveni troškovi prouzročeni onečišćenjem trebali su se odbiti od izgubljene dobiti u odabranom vremenskom okviru tako da su eksternalizirani troškovi trebali biti internalizirali kako bi se realno odredile cijene.

(210) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka CAN je napomenuo da postoji problem u pogledu transparentnosti iznosa naknade. Iznosi naknade sastoje se od izgubljene dobiti, troškova rekultiviranja i odricanja od pokretanja pravnih sporova, ali i dalje nije jasno koji se iznos plaća za koju stavku i temelji li se rezultat na formuli. CAN smatra da iznosi nisu proporcionalni troškovima rekultiviranja, posebno kad je riječ o poduzetniku LEAG ([101]).

4.3.6.5 Njemačke savezne zemlje

(211) Saska je navela da bi pri ispitivanju proporcionalnosti naknade trebalo uzeti u obzir sve gospodarske gubitke koji su izravno povezani sa smanjenjem emisija CO_2 iz proizvodnje električne energije iz lignita za poduzetnike na koje utječe postupno ukidanje lignita, a posebno troškove društveno prihvatljive prilagodbe osoblja.

(212) Sjeverna Rajna-Vestfalija navela je da je važnost odredaba Zakona o zatvaranju za prostorno planiranje u toj saveznoj zemlji naglasila u svojoj glavnoj odluci od 23. ožujka 2021. o odredbama Zakona o zatvaranju koje se odnose na prostorno planiranje u toj saveznoj zemlji. Svi površinski kopovi moraju ispunjavati zahtjeve za pravilnu sanaciju u smislu Saveznog zakona o rudarstvu. Ne postoji sumnja u zakonitost naknade koju su savezna vlada i RWE ugovorom dogovorili, a njemački Bundestag kao zakonodavac odobrio kao naknadu za dodatne nužne troškove poduzetnika koji proizlaze iz zakonskog postupnog ukidanja lignita do 2038. odnosno do 2035. Odgovarajuća naknada poduzetniku RWE od velike je važnosti i javnog interesa za saveznu zemlju Sjevernu Rajnu-Vestfaliju jer je riječ o preduvjetu za dobar i na budućnost usmjeren razvoj Porajnja. Važno je da će taj poduzetnik moći ispuniti svoje zakonske obveze kako bi se sanirala šteta nanesena na tom području.

4.3.7 *Izbjegavanje nepotrebnih negativnih učinaka na tržišno natjecanje i trgovinu*

4.3.7.1 RWE

(213) RWE je u primjedbama na odluku o pokretanju postupka naveo da su njegovi gospodarski gubici viši od dodijeljene naknade i da stoga naknada ne uzrokuje narušavanje tržišnog natjecanja, već naprotiv, barem u određenoj mjeri, neutralizira narušavanje tržišnog natjecanja na štetu poduzetnika RWE zbog prijevremenog postupnog ukidanja lignita.

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

(214) U primjedbama na odluku o proširenju postupka RWE je ponovio da pozitivni učinci izmijenjene mjere RWE uvelike nadmašuju potencijalne negativne učinke. Izmijenjena mjera RWE dovest će do sigurnog smanjenja CO_2 i potaknut će transformaciju energetskog sektora stvaranjem sigurnih uvjeta za ulaganja u nove, klimatski prihvatljive tehnologije. Upravo činjenica da je plan obustave djelatnosti zajamčen ugovorom osigurava svim sudionicima na tržištu sigurnost ulaganja, s obzirom na to da usporeno smanjenje kapaciteta elektrana na lignit nije opterećeno mogućnošću višegodišnjih sudskih postupaka koji bi se mogli očekivati da je Njemačka uvela zabranu zatvaranja primjenjujući isključivo regulatorna sredstva. Pojačano financiranje na početku razdoblja za postupno ukidanje do 2030. dodatno povećava te učinke izmijenjene mjere RWE. Ti pozitivni učinci nisu neutralizirani negativnim učincima na tržišno natjecanje koji bi mogli proizaći iz plaćanja naknade. Naknada se izračunava tako da se nadoknadi samo dio štete koju je RWE pretrpio zbog prijevremenog postupnog ukidanja lignita te stoga s gospodarskog stajališta RWE i dalje ostvaruje gubitke zbog takve prijevremene obustave djelatnosti. Osim toga, i svi su konkurenti već ojačali jer zatvaranje dovodi do smanjenja ponude, koja pak utječe na cijene.

4.3.7.2 LEAG

(215) U primjedbama na javno savjetovanje LEAG je naveo da mjera ni u kojem slučaju ne bi imala znatan negativni učinak, čak i kad bi Komisija pretpostavila da je mjera dovela do narušavanja tržišnog natjecanja na temelju širokog područja primjene tog kriterija, jer bi se na tržištu operatori natjecali s drugim operatorima, kako je navedeno, na primjer, u uvodnim izjavama od 110. do 113. odluke o pokretanju postupka. Tržišni položaj operatora čak bi i oslabio zbog zatvaranja elektrana na lignit.

(216) Osim toga, u hipotetskom slučaju sve prednosti za LEAG očito bi bile sekundarne s obzirom na goleme pozitivne učinke mjere, posebno u pogledu smanjenja emisija CO_2. Postupno ukidanje proizvodnje električne energije iz lignita omogućit će razvoj dodatnih kapaciteta za proizvodnju električne energije primjenom drugih tehnologija, posebno energije iz obnovljivih izvora. Nadalje, mjera će pozitivno utjecati na okoliš i osigurati predvidljivost prijevremenog zatvaranja elektrana na lignit. Prema tome, mjerom se ne mijenjaju trgovinski uvjeti u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu te bi stoga njezini pozitivni učinci u svakom slučaju nadmašili negativne učinke na tržišno natjecanje i trgovinu.

4.3.7.3 Poduzetnici

(217) GPE u primjedbama na odluku o pokretanju postupka upućuje na analizu treće strane o navodnim narušavajućim učincima mjere. Prvi je navodni rizik od narušavajućih učinaka taj da će RWE i LEAG moći prodrijeti na susjedna tržišta ili ojačati svoj položaj na njima na štetu konkurenata, posebno ako ulažu u kapitalno intenzivne elektrane koje koriste obnovljive izvore energije. Druga je bojazan to da će naknada prouzročiti odgodu postupnog ukidanju lignita, do kojeg bi došlo pod utjecajem tržišta i puno prije. U primjedbama na javno savjetovanje GPE je dodao da je Komisija trebala ocijeniti ima li mjera možda negativne učinke na tržišno natjecanje te da je analizu učinka plaćanja naknade trebalo provesti ne samo na tržištu proizvodnje električne energije u elektranama na ugljen nego i na susjednim tržištima, kao što je tržište električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora.

(218) Naposljetku, u primjedbama na odluku o proširenju postupka GPE je tvrdio da će redoviti unaprijed utvrđeni obroci naknade izravno povećati tržišnu snagu poduzetnika RWE i da će njihovo korištenje dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja na tržištima zelene električne energije. GPE napominje da sudionici na tržištu obično moraju prevladati dvije glavne prepreke pri ulaganju u obnovljive izvore energije: i. pronalaženje prikladnih područja za projekte i ii. financiranje postrojenja. RWE (i LEAG) već ima prednost zbog lakšeg pristupa područjima za nove vjetroelektrane i solarne elektrane, tj. mogu koristiti zemljište koje je prethodno bilo namijenjeno za vađenje lignita. Nadalje, godišnji obroci osiguravaju poduzetniku RWE (i poduzetniku LEAG) financijsku likvidnost za ulaganja.

(219) Osam lokalnih poduzetnika navelo je u primjedbama na odluku o pokretanju postupka da je dodjela potpore operatorima koji koriste lignit u suprotnosti s osnovnim načelima prava tržišnog natjecanja EU-a jer se ti poduzetnici izravno natječu s poduzetnikom RWE na kratkoročnom veleprodajnom tržištu električne energije. Plaćanje nekonkurentno utvrđene paušalne stope i precijenjene isključive premije za stavljanje postrojenja izvan pogona povreda je članka 106. u vezi s člankom 102. UFEU-a zbog sljedećih razloga: i. uz pomoć financijskih sredstava konsolidira se položaj dominantnog proizvođača energije na tržištu, poduzetnika RWE, u situaciji u kojoj se tržište ionako smanjuje u korist tog poduzetnika, ii. stvaraju se strukturno nejednaki uvjeti tržišnog natjecanja na tržištu, povećava se mogućnost poduzetnika RWE da strateški potencijal svojih elektrana iskoristi na primarnom tržištu u usporedbi s drugim konkurentima i proširi svoj vodeći tržišni položaj u području obnovljivih izvora energije te stoga iii. postoji povećani rizik od istiskivanja konkurenata. Ti su poduzetnici tvrdili da se situacija u kojoj država članica stvara nejednake uvjete tržišnog natjecanja koji mogu potaknuti prijenose i zlouporabu tržišne snage smatra povredom odredaba primarnog prava o tržišnom natjecanju u skladu s presedanom Komisije i Suda Europske unije ([102]).

(220) U podnesku od 16. studenog 2022. osam lokalnih poduzetnika tvrdilo je da izmijenjena mjera RWE podupire vladajući položaj i zelenu tranziciju poduzetnika RWE na način kojim se narušava tržišno natjecanje. Tvrde da je cilj izmijenjene mjere RWE održati tržišnu snagu poduzetnika RWE na novom tržištu zelene električne energije i da prelazak poduzetnika RWE na drugo gorivo subvencionira njemačka država, dok se drugi proizvođači moraju nadmetati za takvu tranziciju. Posebno se pozivaju na planove poduzetnika RWE za izgradnju plinskih elektrana prilagođenih vodiku s kapacitetom od približno 3 GW na lokaciji postrojenja na lignit koja će se zatvoriti 2030. te na navodnu obvezu njemačke države da podupre izgradnju tih postrojenja, čak i u slučaju natječaja.

(221) Argumente sažete u uvodnoj izjavi 220. iznijela su i dva lokalna poduzetnika u primjedbama na odluku o pokretanju postupka. U primjedbama na javno savjetovanje dodali su da će mjera naštetiti manjim proizvođačima električne energije iz obnovljivih izvora i umjetno povećati cijene električne energije. Naposljetku, poduzetnici su smatrali da se negativni učinci naknade ne mogu neutralizirati pozitivnim učincima zbog učinaka na tržišno natjecanje i navodne prekomjerne naknade (vidjeti primjedbe u odjeljku 4.3.6.).

4.3.7.4 Udruge / nevladine organizacije

(222) DEBRIV je u primjedbama na javno savjetovanje naveo da nema dokaza da su zbog naknade narušeni tržišno natjecanje i trgovina. Prvo, mjerom se ostvaruju mjerljive koristi za okoliš jer će postupno zatvaranje tih postrojenja u relevantnom razdoblju dovesti do smanjenja emisija CO_2. Drugo, naknada isplaćena poduzetnicima koji koriste lignit samo je naknada za izgubljenu dobit, dodatnu štetu i gospodarske gubitke te im stoga ne daje konkurentsku prednost.

(223) Greenpeace je u primjedbama na odluku o pokretanju postupka naveo da će neproporcionalan iznos potpore kako je opisan u uvodnoj izjavi 199. dovesti do znatnih poremećaja na tržištu.

(224) ClientEarth je u primjedbama na odluku o pokretanju postupka naveo da mjera narušava tržišno natjecanje i da ne postoje znatne koristi za okoliš kojima bi se neutraliziralo narušavanje tržišnog natjecanja. Prema njegovu mišljenju, operatori mogu unakrsno subvencionirati svoje druge djelatnosti, konkretno proizvodnju energije iz čišćih izvora. Osim toga, odgoda zatvaranja postrojenja koju je prouzročio raspored iz Zakona o zatvaranju i sama po sebi dovodi u nepovoljan konkurentski položaj čišće izvore energije, koji će na tržište ući s više poteškoća ili sporije nego što bi to bio slučaj da su se postrojenja na lignit zatvorila u normalnim uvjetima poslovanja i snosila sve troškove zatvaranja.

([102]) Npr. državna mjera koja utječe na grčko energetsko tržište i poduzetniku Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI), dominantnom grčkom proizvođaču energije (iz lignita) na tržištu, dodjeljuje isključiva rudarska prava, a time i prednost u usporedbi s drugim proizvođačima, smatrala se očitom povredom članka 106. u vezi s člankom 102. UFEU-a (ili odredaba koje su im prethodile). Vidjeti presudu Suda od 17. srpnja 2014., predmet C-553/12 P, marža br. 41 – „Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE/Komisija”, kojom se potvrđuje Odluka Europske komisije od 5. veljače 2008., C(2008) 824 final.

(225) Nadalje, ClientEarth je uputio na takozvanu „klimatsku presudu" njemačkog Ustavnog suda od 24. ožujka 2021. ([103]), koja dovodi u pitanje djelotvornost mjere za ostvarivanje cilja Njemačke da smanji emisije stakleničkih plinova. U članku 2. stavku 1. Zakona o zatvaranju navodi se da je glavni cilj postupnog ukidanja ugljena smanjiti emisije stakleničkih plinova u Njemačkoj. Međutim, Ustavni sud presudio je da Njemačka postojećim mjerama, među kojima je i Zakon o zatvaranju, ne ispunjava svoju obvezu smanjenja emisija i poduzimanja djelotvornih mjera za sprečavanje klimatskih promjena. Stoga bi se moglo reći da negativni učinci nadmašuju pozitivne jer mjera ne pomaže u ostvarivanju potrebnih klimatskih ciljeva Njemačke. Kao odgovor na tu presudu njemačka vlada predložila je nacionalni cilj smanjenja od 65 % do 2030., što bi zahtijevalo postupno ukidanje ugljena do 2030., a ne do 2038.

(226) ClientEarth je tvrdio da bi trebalo uvesti dodatne mjere kako bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja te je kao primjer naveo predmet restrukturiranja poduzetnika British Energy plc ([104]). Potrebne mjere trebale bi uključivati zabranu unakrsnog subvencioniranja različitih poslovnih djelatnosti (proizvodnja energije iz lignita, proizvodnja energije bez lignita, prodaja na veleprodajnom tržištu, izravna opskrba poduzeća itd.) kako bi se izbjeglo da se potpora za zatvaranje zloupotrebljava za razvoj novih djelatnosti.

(227) ClientEarth je nadalje u primjedbama na odluku o proširenju postupka istaknuo da se tom odlukom potvrđuje problem narušavanja tržišnog natjecanja jer je sâm RWE naveo da će uložiti znatna sredstva u energetsku tranziciju, više od 50 milijardi EUR bruto na globalnoj razini u proširenje svoje zelene temeljne djelatnosti, od čega je 15 milijardi EUR namijenjeno za Njemačku (vidjeti uvodnu izjavu 22. odluke o proširenju postupka). Ako se naknada zapravo koristi za uvođenje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora, ocjenjivanje bi se trebalo provesti u skladu s posebnim pravilima koja je Komisija donijela za razmatranje dodjele potpore za te djelatnosti. Takvo ocjenjivanje nije dio odluke o proširenju postupka.

(228) Nakon javnog savjetovanja Europski ured za okoliš iznio je primjedbu da bi dodjela tako visokog iznosa javnih sredstava samo dvama sudionicima znatno narušila unutarnje tržište te utjecala na tržišno natjecanje i trgovinu na nacionalnoj razini i, s obzirom na veličinu poduzetnika RWE i LEAG, na razini EU-a. Smatrao je da će se poduzetnicima RWE i LEAG pomoći da zadrže svoju moć te da će se konkurente koji su donijeli strateške odluke o prelasku na proizvodnju čišće energije istisnuti s tržišta.

5. PRIMJEDBE NJEMAČKE

(229) Nakon odluke o pokretanju postupka i odluke o proširenju postupka njemačka tijela dostavila su primjedbe koje su sažete u ovom odjeljku.

5.1 Postojanje potpore

(230) Nakon odluke o pokretanju postupka njemačka tijela navela su u primjedbama od 1. travnja 2021. da pitanje postojanja potpore može ostati otvoreno jer je mjera u svakom slučaju proporcionalna. Stoga Njemačka nije dostavila ocjenu o dodjeli prednosti poduzetnicima RWE i LEAG.

(231) U primjedbama na očitovanja trećih strana njemačka tijela odbacila su 6. rujna 2021. kao netočno stajalište nekih trećih strana prema kojem se dogovorenom naknadom poduzetnicima RWE i LEAG dodjeljuje prednost koja je veća od iznosa koji bi dobili u slučaju zakonskog zatvaranja i sudskog spora koji bi uslijedio. Istaknula su da se u tom stajalištu zanemaruju mnoge prednosti dogovorenog i odabranog rješenja za postupno ukidanje lignita. Njemačka je uputila na rad Povjerenstva za ugljen, koje je nakon dugih i intenzivnih rasprava preporučilo, među ostalim, da bi postupno ukidanje proizvodnje električne energije iz lignita trebalo riješiti konsenzusom. Njemačka vlada slijedila je tu preporuku zbog više razloga navedenih u nastavku.

([103]) BVerfG, odluka prvog vijeća od 24. ožujka 2021. – 1 BvR 2656/18 –, Rn. 1-270, na stranici http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html.

([104]) Odluka Komisije od 27. studenog 2002. o državnoj potpori NN 101/2002 – Potpora Ujedinjene Kraljevine za sanaciju poduzetnika British Energy plc.

(232) Održavanje socijalnog mira: dogovoreno rješenje bilo je od velike važnosti za prihvaćanje postupnog ukidanja ugljena u Njemačkoj u cjelini. U suprotnom bi, bez konsenzusa, različiti akteri mogli ugroziti planirano postupno ukidanje, što bi znatno otežalo društvenu i političku provedbu i ostvarenje.

(233) Osiguravanje pravne sigurnosti i predvidljivosti: dogovoreno rješenje svim uključenim stranama pravodobno osigurava pravnu sigurnost i predvidljivost. Smanjenje proizvodnje električne energije iz lignita u Njemačkoj velik je strukturni izazov, posebno u regijama središnje i istočne Njemačke, u kojima operatori elektrana na lignit i rudnika lignita imaju istaknutu ulogu kao poslodavci i gospodarski čimbenici. Kako bi smanjenje proizvodnje električne energije iz lignita išlo ruku pod ruku sa strukturnim i socijalnim politikama, važno je imati pouzdan plan za stavljanje postrojenja izvan pogona.

(234) Lignit kao opći sustav elektrana i površinskih kopova: kad je riječ o lignitu, postoji izravna operativna veza između elektrana i površinskih kopova. Stoga je potrebno blisko koordinirati zatvaranje elektrana te planiranje i logistiku površinskih kopova. Na primjer, upravljanje preostalim kopovima, obnova područja površinskih kopova ili upravljanje pokrovnim naslagama posebno su zahtjevni. U dogovorenom rješenju za stavljanje elektrana na lignit izvan pogona uzimaju se u obzir te poteškoće i osigurava da smanjenje proizvodnje električne energije iz lignita bude što učinkovitije za sustav u cjelini.

(235) Pojedinačna pravila moguća su samo na temelju ugovora: sporazum između Njemačke i operatora (tj. ugovor iz 2021.) je javnopravni ugovor kojim se, uz zatvaranje elektrana, uređuju i druga prava i obveze ugovornih strana. Ugovor iz 2021. sadržava, među ostalim, i. sveobuhvatan pravni lijek, ii. pravila kojima se osigurava naknada za sanaciju površinskih kopova i iii. mogućnost da se postupno ukidanje ubrza za tri godine bez dodatne naknade. Te odredbe imaju novčanu vrijednost i ne bi bile izvedive, odnosno ne bi bile jednako izvedive, s pravnim rješenjem.

(236) Sveobuhvatni pravni lijek: u ugovoru iz 2021. operatori navode da se potpuno odriču pravnih lijekova pred nacionalnim sudovima i međunarodnim arbitražnim sudovima. Iako je teško izmjeriti njegovu gospodarsku vrijednost, to odricanje od ključne je političke i gospodarske važnosti jer Njemačka ostvaruje korist od pravne sigurnosti i ne mora se bojati proračunskih rizika koji proizlaze iz mogućih pravnih postupaka. Osim toga, ugovor iz 2021. sadržava odredbe o jednakovrijednosti ugovora u pogledu naknadnih promjena regulatornih okolnosti i preispitivanja mjere.

(237) Osiguravanje naknade za sanaciju površinskih kopova: ugovor iz 2021. sadržava sveobuhvatne odredbe na temelju kojih se osiguravaju iznosi naknade za sanaciju površinskih kopova. Te su odredbe različite za RWE i LEAG jer je njihova situacija drukčija s obzirom na strukturu grupe i zaštitne instrumente koje provode tijela za rudarstvo. Prema tome, kad je riječ o poduzetniku RWE, težište je na strukturi grupe i uspostavljene su zaštitne mjere u slučaju većih promjena u grupi. Kad je riječ o poduzetniku LEAG, iznos naknade plaća se subjektima posebne namjene koji već postoje i založeni su u korist saveznih zemalja Brandenburga i Saske pa se stoga iznos naknade prenosi u poseban fond.

(238) Opcija pojačanog financiranja stavljanja postrojenja izvan pogona na početku razdoblja: ugovorom iz 2021. uređuje se opcija prijevremenog zatvaranja: u tridesetim godinama 21. stoljeća sve se elektrane mogu zatvoriti tri godine prije nego što je to utvrđeno u planu zatvaranja, bez naknade, pod uvjetom da Njemačka to zatraži najkasnije pet godina prije datuma prijevremenog zatvaranja. Operatori to prihvaćaju bez primitka bilo kakve dodatne naknade. Opcija prijevremenog stavljanja postrojenja izvan pogona stoga je uključena u dogovorene iznose naknade. Njemačka vlada smatra da ta opcija donosi dodatnu prednost jer joj u budućnosti daje više manevarskog prostora za daljnje smanjenje emisija CO_2, a da pritom ne predstavlja prepreku za druge ciljeve ili područja politike, kao što su sigurnost opskrbe, društveno-gospodarska situacija pogođenih područja itd. Takva opcija bez naknade teško da se na temelju zakona mogla urediti s pravnom sigurnošću.

(239) Pouzdano smanjenje CO_2: dogovoreno rješenje dovodi do pouzdanog ostvarivanja cilja mjere, a to je smanjenje CO_2. Nema razloga za bojazan da će RWE ili LEAG osporavati zatvaranje elektrana pred nacionalnim sudom. Situacija u kojoj dogovoreno zatvaranje ne bi bilo provedeno ili bi kasnilo, zbog čega bi došlo do ispuštanja prekomjernih emisija CO_2 stoga ne bi bila moguća.

(240) U primjedbama na odluku o proširenju postupka Njemačka je ostala pri svojem početnom stajalištu da pitanje kvalifikacije izmijenjene mjere RWE kao potpore može ostati otvoreno jer je sadašnja vrijednost naknade niža od procijenjenog gubitka dobiti.

5.2 **Osnova za spojivost**

(241) Nakon javnog savjetovanja Njemačka nije dostavila primjedbe o primjenjivosti i primjeni CEEAG-a u ovom predmetu niti je iznijela primjedbe na očitovanja koja su treće strane dostavile u okviru tog savjetovanja.

5.3 **Spojivost potpore**

5.3.1 *Učinak poticaja*

(242) Njemačka tvrdi da se izmijenjenom mjerom RWE ne dovodi u pitanje učinak poticaja mjere RWE na tog poduzetnika pri zatvaranju šest jedinica od 2020.

(243) RWE je već zatvorio šest jedinica u skladu s postupkom postupnog ukidanja lignita utvrđenim u Zakonu o zatvaranju i ugovoru iz 2021. Međutim, poduzetniku RWE dosad nije dodijeljena nikakva naknada zbog suspenzivne klauzule iz članka 10. Zakona o zatvaranju. RWE je zatvorio te jedinice samo zato što se s Njemačkom dogovorio da će primiti naknadu za ta prijevremena zatvaranja. Drugim riječima, RWE je pri zatvaranju jedinica očekivao da će Njemačka platiti naknadu kako je predviđeno zakonom. Njegovo očekivanje da primi naknadu posebno je učvršćeno sklapanjem pravno obvezujućeg javnopravnog ugovora s Njemačkom, tj. ugovora iz 2021. Uz Zakon o zatvaranju, koji je stupio na snagu u kolovozu 2020., tim je ugovorom propisano da RWE ima pravo na naknadu za prijevremeno zatvaranje elektrana. Ugovorno utvrđena naknada bit će motivacija poduzetniku RWE i za buduća zatvaranja. Stoga mjera RWE u svojem početnom i izmijenjenom obliku ima učinak poticaja na RWE.

(244) Kad je riječ o točki 427. CEEAG-a, njemačka tijela navela su da ubrzanje postupnog ukidanja lignita na području vađenja lignita u Porajnju nije mjera potpore čija je svrha povećati sigurnost opskrbe u skladu s točkama od 325. do 370. CEAAG-a niti zaobići ta pravila. Ubrzanje postupnog ukidanja lignita u RWE-u nije mjera za rješavanje dugoročnih ili kratkoročnih poteškoća u sigurnosti opskrbe u sektoru električne energije. U izvješću njemačke Savezne agencije za mreže o trenutačnom stanju i razvoju sigurnosti opskrbe objavljenom početkom 2023. (*Versorgungssicherheitsbericht Strom*) navodi se da je postupno ukidanje ugljena u Njemačkoj do 2030. moguće bez utjecaja na sigurnost opskrbe na tržištu ili u mreži.

(245) Njemačka je dodala da je izmijenjena mjera RWE jasno usmjerena na prijevremeno i konačno stavljanje elektrana na lignit poduzetnika RWE izvan pogona. Naknada se isplaćuje za to konačno zatvaranje elektrana te se ne dodjeljuju nikakva plaćanja za kapacitete. Odgoda prvotno dogovorenih datuma stavljanja jedinica Neurath D i Neurath E izvan pogona za dvije godine nije u suprotnosti s tom ocjenom jer se naknada poduzetniku RWE neće isplatiti za to produljenje, već za prijevremeno stavljanje elektrana izvan pogona. Za uštedu prirodnog plina zbog duljeg rada dviju jedinica koja *de facto* pridonosi osiguravanju sigurnosti opskrbe u drugim sektorima ne isplaćuje se naknada. Isto tako, pravo njemačke vlade da u kasnijoj fazi odluči hoće li određene jedinice poduzetnika RWE prenijeti u rezervu (vidjeti uvodnu izjavu 278.) ne mijenja ocjenu izmijenjene mjere RWE kao mjere za stavljanje postrojenja izvan pogona.

5.3.2 *Povreda prava Unije*

(246) Njemačka je u primjedbama dostavljenima 6. rujna 2021. navela da se mjerom ne povređuje načelo „onečišćivač plaća” s obzirom na sljedeće:

(247) Nema zadiranja u obveze operatora na temelju rudarskog prava niti su ostvarene uštede bilo kakvih troškova (vidjeti i točku 7. ugovora iz 2021.). Isto tako, poduzetnici nisu „prouzročili” dodatne troškove nastale zbog prijevremenog postupnog ukidanja lignita. Stoga su ti dodatni troškovi uzeti u obzir pri određivanju iznosa naknade.

(248) Dodatni troškovi vađenja ruda odnose se na dodatne troškove povezane s površinskim kopovima koji proizlaze iz prijevremenog zatvaranja, kao što su odgoda oblikovanja pričuva (učinci kamatnih stopa) i dodatni rashodi zbog, na primjer, potrebe za promjenom rasporeda. S druge strane, dodatni troškovi povezani s površinskim kopovima nisu troškovi njihove redovite sanacije, koje bi poduzetnici ionako morali snositi u scenariju bez dogovorenog postupnog ukidanja lignita.

(249) Ugovor iz 2021. sadržava dodatne zaštitne mjere za korištenje površinskih kopova. Osim postojećih pravnih obveza operatora, ugovor uključuje zaštitne mjere koje su pojedinačno razvijene za oba operatora i smanjuju rizik od toga da poduzetnici neće u potpunosti snositi troškove rada površinskih kopova te da će se zanemariti znatno opterećenje za zdravlje ljudi i okoliš.

5.3.3 *Primjerenost*

(250) U primjedbama dostavljenima 6. rujna 2021. Njemačka je navela da je mjera prikladna za troškovno učinkovitu, predvidljivu, društveno prihvatljivu i zakonski pravilnu provedbu postupnog ukidanja lignita. Alternativne i jednako primjerene mjere nisu očigledne. Njemačka je istaknula sljedeće:

(251) Postupno ukidanje kamenog ugljena u drugim državama članicama EU-a (npr. Nizozemskoj ili Španjolskoj) nije usporedivo s postupnim ukidanjem lignita u Njemačkoj. U tim zemljama sva postrojenja na ugljen koriste kameni ugljen, koji se može ekonomično nabavljati na svjetskom tržištu, te ne postoje površinski kopovi. Međutim, Njemačka smatra da je postupno ukidanje lignita posebno opterećujuće i složeno upravo zbog toga što su elektrane i površinski kopovi povezani u sustavnu jedinicu, ali i zbog važnosti regionalnih gospodarstava te izazova koji proizlaze iz povezivanja postupnog i organiziranog ukidanja sa strukturnim politikama. Osim toga, ugljen kao izvor energije ima manju ulogu u Španjolskoj i Nizozemskoj nego u njemačkoj kombinaciji izvora energije.

(252) Dogovoreno rješenje za lignit ima brojne prednosti, kao što su održavanje socijalnog mira te pravna sigurnost i predvidljivost (vidjeti uvodnu izjavu 232.).

5.3.4 *Proporcionalnost*

(253) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka Njemačka je navela da je sama izgubljena dobit već viša od iznosa naknade te da stoga ne postoji prekomjerna naknada.

(254) U primjedbama na odluku o proširenju postupka Njemačka je primila na znanje preliminarni zaključak Komisije o proporcionalnosti izmijenjene mjere RWE.

(255) Njemačka tvrdi da se naknada poduzetniku RWE plaća zbog raznih čimbenika, uključujući posebno izgubljenu dobit i dodatne troškove koje je poduzetnik RWE morao i mora snositi jer je pristao radi zaštite klime zatvoriti svoje elektrane prije isteka njihova tehničkog/gospodarskog vijeka trajanja. U suprotnom je mogao ostvariti prihode prodajom električne energije proizvedene u elektranama na tržištu, a dodatni troškovi ne bi nastali.

(256) Njemačka navodi da izgubljena dobit poduzetnika RWE već premašuje i stoga opravdava naknadu koja je dodijeljena tom poduzetniku. Kako bi se to dokazalo, konzultantsko društvo r2b energy consulting GmbH pripremilo je za njemačko ministarstvo revidirani izračun za elektrane poduzetnika RWE, u kojem je izgubljena dobit uspoređena s naknadom koja se plaća tom poduzetniku kako bi se pokazalo da nije riječ o prekomjernoj naknadi (vidjeti opis tog izračuna u uvodnim izjavama od 63. do 75.).

(257) Izračun pokazuje da je neto sadašnja vrijednost izgubljene dobiti u razdoblju od 2022. do 2025. (oko 2,03 milijarde EUR), izračunana na temelju cijena električne energije i CO_2 koje tržište očekuje u godinama nakon zatvaranja, već viša od neto sadašnje vrijednosti naknade koja će se isplatiti poduzetniku RWE (oko 1,72 milijarde EUR). Ako se uključi 2026., izgubljena dobit povećava se za dodatnih 131 milijun EUR (prema neto sadašnjoj vrijednosti za 2022.).

(258) Njemačka ističe i da je izračun konzervativan, što znači da je u njemu podcijenjena dobit koju su zatvorene jedinice mogle ostvariti u protučinjeničnom scenariju. Konkretno:

(1) u izračunu se pretpostavlja da se gornja granica tržišnih prihoda proizvođača električne energije, za koju je u trenutku revidiranog izračuna zakonom bilo propisano da se primjenjuje do 30. lipnja 2023., produljuje do 30. travnja 2024. te je stoga umanjena izgubljena dobit postrojenja Frechen/Wachtberg. Njemačka vlada naposljetku je odlučila da neće produljiti primjenu gornje granice tržišnih prihoda nakon 30. lipnja 2023. Da se to uzelo u obzir u revidiranom izračunu, izgubljena dobit postrojenja Frechen/Wachtberg bila bi viša za 181 milijun EUR u smislu neto sadašnje vrijednosti;

(2) u izračunu se pretpostavlja da će jedinice Neurath D i E biti zatvorene 31. ožujka 2025. i da će izgubljenu dobit ostvarivati tek od tog datuma, dok bi se u stvarnosti mogle zatvoriti godinu dana prije i stoga imati veću izgubljenu dobit, osim ako njemačka vlada posebno odluči da će zadržati te jedinice do 31. ožujka 2025. (vidjeti uvodnu izjavu 51.);

(3) u izračunu se ne uzimaju u obzir prihodi od isporuka toplinske energije i tržišta uravnoteženja, zbog čega je izgubljena dobit dodatno podcijenjena.

(259) Njemačka napominje i da revidirani izračun na sveobuhvatan način uzima u obzir ekonomiju proizvodnje električne energije iz lignita u kojoj su rudnici neodvojivi od elektrana. Stoga se u revidiranom izračunu uzimaju u obzir ne samo varijabilni troškovi vađenja ruda nego i fiksni troškovi rudnika lignita, koji su znatno viši od varijabilnih troškova vađenja ruda kad se procjenjuju po jedinici proizvodnje električne energije. Iz toga proizlazi da su ukupni troškovi goriva po jedinici proizvodnje znatno viši, a izgubljena dobit još je manja.

(260) Kad je riječ o sumnjama iznesenima u odluci o pokretanju postupka, Njemačka tvrdi da s obzirom na revidirani izračun te sumnje više nisu relevantne u pogledu poduzetnika RWE (vidjeti uvodne izjave od 63. do 75.), a posebno zato što zbog izračuna više nema potrebe za pristupom sveobuhvatnog dugoročnog modeliranja.

(261) Konkretno, Njemačka tvrdi da sumnje iznesene u odluci o pokretanju postupka u pogledu dobiti ostvarene u dalekoj budućnosti (vidjeti uvodne izjave od 123. do 132. odluke o pokretanju postupka) više nisu relevantne za izmijenjenu mjeru RWE zato što se u revidiranom izračunu uzima u obzir samo izgubljena dobit izmjerena u ograničenom broju godina koje nisu daleko od datuma zatvaranja i zato što ta izgubljena dobit već premašuje naknadu.

(262) Njemačka tvrdi i da Komisijine sumnje u pogledu troškova ulaganja (vidjeti uvodne izjave 126. i 127. odluke o pokretanju postupka) u nadogradnju elektrana kako bi dosegle dugi vijek trajanja nisu relevantne za izmijenjenu mjeru RWE s obzirom na mnogo kraće razdoblje za koje se predviđena izgubljena dobit uzima u obzir. Kad je riječ o jedinici Niederaußem D, za kojuu pogledu koje je Komisija nije bila uvjerenaizrazila sumnju da će moćibi mogla raditi nakon 2020. zbog usklađivanja s Direktivom o industrijskim emisijama (2010/75/EU) i s njome povezanim strožim standardima za velike uređaje za loženje koji se odnose na osnovne procese postrojenja, Njemačka tvrdi da te sumnje više nisu relevantne za izmijenjenu mjeru RWE jer se u revidiranom izračunu za tu konkretnu jedinicu ne navodi izgubljena dobit (vidjeti uvodnu izjavu 65.).

(263) Nadalje, kad je riječ o sumnji izraženoj u uvodnoj izjavi 129. odluke o pokretanju postupka u pogledu toga jesu li u diskontnoj stopi od 7,5 % u dovoljnoj mjeri uzeti u obzir visoki rizici i neizvjesnosti povezani s dugim razdobljem predviđanja ili bi trebalo predvidjeti dodatne korektivne mehanizme, Njemačka navodi da je diskontna stopa od 7,5 % primjerena. Prema studiji KPMG-a ([105]), prosjek WACC-a za industriju iznosi 5,2 %, a RWE je u svojim izračunima primijenio stopu od 3,5 %. Njemačka tvrdi da ta sumnja više nije relevantna za izmijenjenu mjeru RWE jer je razdoblje vrednovanja kratko i da vrijednost WACC-a, čak i ako je niža ili viša, ne mijenja ishod usporedbe izgubljene dobiti i naknade. Razlog tomu u prvom je redu kratko razdoblje u kojem se promatra izgubljena dobit, na čiju neto sadašnju vrijednost ne utječu znatno promjene WACC-a, u kombinaciji s činjenicom da je neto sadašnja vrijednost godišnjih obroka naknade, koji se protežu na dulje razdoblje, umanjena i zbog učinaka inflacije (očekuje se da će iznositi 2 % nakon 2025. u skladu s ciljem Europske središnje banke ([106])).

(264) Kad je riječ o sumnji u pogledu budućih cijena goriva i CO_2, koje su prema mišljenju Komisije bile zastarjele (vidjeti uvodnu izjavu 130. odluke o pokretanju postupka), Njemačka tvrdi da ni to pitanje više nije relevantno za izmijenjenu mjeru RWE jer se izgubljena dobit u revidiranom izračunu za izmijenjenu mjeru RWE temelji na neovisno utvrđenim tržišnim očekivanjima u trenutku zatvaranja jedinica (za jedinice koje su već zatvorene) ili na nedavnim neovisno utvrđenim tržišnim očekivanjima u pogledu cijena goriva i CO_2 (za jedinice koje će se zatvoriti nakon dostavljanja revidiranog izračuna).

(265) Osim toga, prema mišljenju Njemačke, sumnja izražena u uvodnoj izjavi 131. odluke o pokretanju postupka, u kojoj Komisija ističe da nije zaprimila podatke za svaku jedinicu predviđenu za zatvaranje, također je otklonjena u pogledu izmijenjene mjere RWE jer revidirani izračun sadržava podatke za svaku jedinicu poduzetnika RWE predviđenu za zatvaranje koja je već zatvorena ili za koju se predviđa da će u bliskoj budućnosti imati izgubljenu dobit do 2026. ([107])

(266) Njemačka tvrdi da je sumnja u pogledu nedostatka analize osjetljivosti koju Komisija navodi u uvodnoj izjavi 132. odluke o pokretanju postupka također otklonjena u pogledu izmijenjene mjere RWE s obzirom na to da se, umjesto prethodno dostavljenog modela tržišta električne energije s pretpostavljenim parametrima kao što su cijene električne energije, goriva i CO_2, u revidiranom izračunu izgubljene dobiti za izmijenjenu mjeru RWE koriste stvarna tržišna očekivanja koja su utvrdili neovisni izvori i primjenjuje rasprostranjena industrijska praksa prema kojoj elektrane štite svoju operativnu maržu tako da koriste financijske proizvode kupljene na robnim burzama (vidjeti uvodnu izjavu 75.).

(267) Njemačka smatra da je i sumnja u pogledu alternativnih scenarija Njemačke koju je Komisija izrazila u uvodnoj izjavi 134. odluke o pokretanju postupka otklonjena kad je riječ o izmijenjenoj mjeri RWE. To je zato što je na temelju izmijenjene mjere RWE konačno zatvaranje postrojenja poduzetnika RWE s 2038. pomaknuto na 2030. Stoga opcija pojačanog financiranja stavljanja postrojenja izvan pogona na početku razdoblja (tj. opcija da se zatvaranje pomakne s 2038. na 2035.) više nije relevantna i nije uzeta u obzir u revidiranom izračunu izgubljene dobiti poduzetnika RWE (vidjeti uvodne izjave od 63. do 75.).

(268) Kad je riječ o dodatnim troškovima sanacije rudnika poduzetnika RWE (vidjeti uvodne izjave od 136. do 138. odluke o pokretanju postupka), Njemačka ističe da je u revidiranom izračunu u obzir uzeta samo izgubljena dobit elektrana poduzetnika RWE (vidjeti uvodne izjave od 63. do 75.), ali ne i dodatni troškovi sanacije rudnika. Ti dodatni troškovi sanacije rudnika nisu bili uključeni u revidirani izračun jer izgubljena dobit poduzetnika RWE već premašuje iznos naknade tom poduzetniku i stoga je dovoljna za opravdanje naknade. Međutim, Njemačka je naglasila da bi se plaćanje naknade poduzetniku RWE općenito moglo opravdati i dodatnim troškovima sanacije rudnika.

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

([106]) Na internetu: https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202309_ecbstaff~4eb3c5960e.hr.html.

([107]) Njemačka nije dostavila konkretne dugoročne izračune za sedam jedinica koje će se zatvoriti nakon 2027. jer smatra da su postojeći podaci i izračuni koji se odnose na jedinice koje će se zatvoriti prije 2027. već dovoljni da se opravda iznos naknade u okviru izmijenjene mjere RWE.

(269) Njemačka ističe da se revidirani izračun i izneseni argumenti odnose samo na izmijenjenu mjeru RWE i specifični su za situaciju te mjere.

(270) Naposljetku, Njemačka naglašava da se situacija manjih elektrana na lignit (otprilike 45 manjih postrojenja na lignit kojima se upravlja u Njemačkoj) razlikuje zbog veće raznolikosti kad je riječ o njihovim vlasnicima, obično industrijskim korisnicima koji troše vlastitu proizvedenu električnu (a često i toplinsku) energiju. Naime, datum zatvaranja nekih manjih postrojenja koja proizvode i toplinsku energiju u konfiguraciji za kogeneraciju utvrđen je u drugom instrumentu za dekarbonizaciju (*Kraft-Wärme Kopplungsgesetz*, Zakon o kombiniranoj proizvodnji toplinske i električne energije).

(271) U očitovanjima na primjedbe trećih strana na odluku o proširenju postupka Njemačka je navela da kritika metodologije za izračun izgubljene dobiti u revidiranom izračunu nije uvjerljiva. U svojim je podnescima pokazala da je neto sadašnja vrijednost izgubljene dobiti poduzetnika RWE znatno viša od neto sadašnje vrijednosti naknade. Revidirani izračun pokazuje da je iznos naknade ograničen na nužni minimum i da nije riječ o prekomjernoj naknadi.

(272) Nadalje, Njemačka je istaknula da njemačka vlada poduzetniku RWE nije zajamčila nikakvu državnu potporu za proširenje plinskih elektrana prilagođenih vodiku na lokacijama zatvorenih jedinica na lignit. Njemačka tijela slažu se da njemačka vlada u kontekstu postupnog ukidanja ugljena u Njemačkoj razvija razne nove mjere kako bi osigurala prelazak na klimatski neutralnu proizvodnju električne energije. Međutim, to ne znači da je poduzetniku RWE zajamčena bilo kakva potpora. Budući da Njemačka namjerava dodijeliti bonuse kao takvu potporu u okviru općih i transparentnih natječaja koji su otvoreni za sve sudionike na tržištu, RWE nema jamstvo da će dobiti potporu u okviru novih mjera. Nadalje, Njemačka ističe da te mjere nisu povezane s mjerom RWE ili izmijenjenom mjerom RWE i ovim postupkom.

5.3.5 *Izbjegavanje nepotrebnih učinaka na tržišno natjecanje i trgovinu*

(273) U primjedbama dostavljenima 6. rujna 2021. Njemačka osporava podnesak trećih strana u kojem se navodi naknada pogoduje poduzetnicima RWE i LEAG u odnosu na konkurente na njemačkom i europskom tržištu te tvrdi da mjera ne narušava odnosno ne prijeti da će narušiti tržišno natjecanje niti utječe na trgovinu među državama članicama.

(274) Osim toga, Njemačka smatra da je tvrdnja treće strane o navodnoj povredi članka 106. stavka 1. u vezi s člankom 102. UFEU-a koja je opisana u uvodnoj izjavi 220. neutemeljena. Takva povreda pretpostavlja da poduzetnik kojem država članica dodjeljuje posebna ili isključiva prava ima dominantan položaj na tržištu. Međutim, u ovom slučaju tijela su u nekoliko odluka o koncentracijama već utvrdila da RWE nema dominantan položaj na relevantnom tržištu proizvoda i zemljopisnom tržištu ([108]).

5.3.6 *Mehanizam odgođenog zatvaranja*

(275) Njemačka tvrdi da bi mehanizam odgođenog zatvaranja trebalo odvojiti od izmijenjene mjere RWE jer je riječ o različitim instrumentima koji se odnose na različita vremenska razdoblja i slijede drukčiju logiku. Naknada poduzetniku RWE za prijevremeno zatvaranje utvrđena je u Zakonu o zatvaranju i ugovoru iz 2021. Izračunana je na temelju izgubljene dobiti nakon konačnog zatvaranja određene jedinice. Razdoblje u kojem bi određena jedinica mogla biti uključena u mehanizam odgođenog zatvaranja (tj. razdoblje od datuma privremenog zatvaranja do datuma konačnog zatvaranja) ne uzima se u obzir pri izračunu izgubljene dobiti.

(276) S druge strane, naknada za odgođeno zatvaranje izračunava se prema formuli za naknadu za relevantnu jedinicu i samo za razdoblje u kojem se jedinica nalazi u mehanizmu odgođenog zatvaranja. Stoga naknada za odgođeno zatvaranje nije relevantna za izračun izgubljene dobiti za potrebe utvrđivanja naknade u okviru izmijenjene mjere RWE i ne bi se trebala uzeti u obzir pri ocjeni proporcionalnosti te mjere.

([108]) BKartA, Odluka od 26. veljače 2019., ref. B8-28/19; Europska komisija, Odluka od 26. veljače 2019., M.8871 – RWE/E.ON Assets; vidjeti i Odluku Europske komisije od 17. rujna 2019., M.8870 – E.ON/Innogy.

5.3.7 *Nove potencijalne rezerve*

(277) Naposljetku, kad je riječ o drugim potencijalnim rezervama (*Reserve*) spomenutima u izmijenjenoj mjeri RWE (vidjeti uvodne izjave 51. i 59.), Njemačka napominje da te opcije rezerve nisu predviđene ni u Zakonu o izmjeni ni u ugovoru o izmjeni. Ako bi ih Njemačka željela uvesti, prvo bi ih trebala definirati zajedno s poduzetnikom RWE. U ovoj fazi te opcije rezerve još nisu detaljno pravno definirane. Budući da te rezerve još ne postoje i još nije sigurno hoće li se opcije aktivirati u budućnosti, Njemačka tvrdi da te opcije nisu relevantne za ocjenu izmijenjene mjere RWE. Ako bi njemačka vlada odlučila uvesti rezerve, riječ bi bila o novoj mjeri. Ovisno o njihovoj strukturi, Njemačka bi te mjere prijavila zasebno u skladu s pravom EU-a o državnim potporama.

6. OCJENA PRIJAVLJENE MJERE

6.1 Postojanje potpore

(278) U skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a „svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama”.

(279) Da bi se određena mjera smatrala državnom potporom u smislu te odredbe, moraju biti ispunjeni sljedeći kumulativni uvjeti: i. mjera mora biti pripisiva državi i mora se financirati iz državnih sredstava, ii. primatelj mora na temelju nje ostvariti neku prednost, iii. ta prednost mora biti selektivna i iv. mjera mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu među državama članicama.

(280) Komisija je već u odluci o pokretanju postupka nakon analize mjere RWE (vidjeti uvodne izjave od 94. do 112. te odluke) preliminarno zaključila da mjera RWE čini potporu. U odluci o proširenju postupka Komisija je preliminarno zaključila da i izmijenjena mjera RWE čini potporu (vidjeti uvodne izjave od 80. do 88. te odluke).

6.1.1 *Pripisivost i uključenost državnih sredstava*

(281) Kako bi se smatralo da ju je dodijelila država članica ili da se financira iz državnih sredstava u bilo kojem obliku, mjera mora biti i. izravno ili neizravno dodijeljena iz državnih sredstava i ii. pripisiva državi.

(282) U ovom će se slučaju naknada poduzetniku RWE isplatiti iz državnog proračuna u skladu s odredbama Zakona o izmjeni i ugovora o izmjeni (vidjeti uvodnu izjavu 77.).

(283) Komisija stoga zaključuje da se izmijenjena mjera RWE može pripisati državi i podrazumijeva upotrebu državnih sredstava u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

6.1.2 *Postojanje prednosti*

(284) U smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a prednost je svaka gospodarska korist koju poduzetnik ne bi mogao ostvariti u uobičajenim tržišnim uvjetima, odnosno bez intervencije države ([109]). U skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, kako bi se definirala kao državna potpora, mjera mora biti selektivna u smislu da stavlja „određen[e] poduzetnik[e] ili proizvodnj[u] određene robe” u povoljniji položaj.

(285) Komisija smatra da se mjerom poduzetniku RWE dodjeljuje prednost koju ne bi ostvario u uobičajenim tržišnim uvjetima jer će dobiti financijsku naknadu u iznosu od 2,6 milijardi EUR, koju ne bi dobio da nema mjere.

([109]) Presuda Suda od 11. srpnja 1996., SFEI i dr., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, t. 60.; presuda Suda od 29. travnja 1999., Španjolska/Komisija, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, t. 41.

(286) Nekoliko trećih strana tvrdilo je da se mjerom dodjeljuje prednost (uvodne izjave od 104. do 107.). RWE je kao korisnik istaknuo da je naknada manja od ukupne štete koju je pretrpio i da mu stoga nije dodijeljena nikakva prednost (uvodne izjave od 92. do 97.). Izračunao je da njegova ukupna šteta nastala zbog prijevremenog zatvaranja iznosi 8,7 milijardi EUR, konkretno 5,5 milijardi EUR izgubljene dobiti i 3,2 milijarde EUR dodatnih troškova (uvodna izjava 177.). Nadalje, istaknuo je da prijavljena mjera funkcionira kao naknada štete s obzirom na to da se Zakonom o zatvaranju povređuje njegovo pravo vlasništva te mu stoga nije dodijeljena nikakva gospodarska prednost. To su stajalište podržale i neke treće strane (uvodna izjava 108.).

(287) Njemačka tijela navela su da se dogovorenom naknadom poduzetniku RWE ne dodjeljuje prednost koja je veća od iznosa koji bi RWE dobio u slučaju zakonskog zatvaranja i sudskog spora koji bi uslijedio (vidjeti uvodne izjave od 231. do 241.).

6.1.2.1 Naknada u skladu s primjenjivim nacionalnim pravom

(288) Treće strane navele su da prijevremeno postupno ukidanje lignita ne čini izvlaštenje na temelju članka 14. stavka 3. GG-a, već je riječ o zadiranju u prava vlasništva poduzetnika RWE na temelju članka 14. stavka 1. GG-a. Međutim, nisu se složile u pogledu toga treba li dodijeliti naknadu za to zadiranje (uvodne izjave 93., 100., 103., 105., 106.). Neke treće strane navele su da bi RWE mogao zaštititi svoja prava vlasništva u ustavnosudskom postupku (vidjeti uvodne izjave 108. i 110.).

(289) Kako bi se utvrdilo dodjeljuje li se prijavljenom mjerom prednost poduzetniku RWE, Komisija mora utvrditi koja bi bila minimalna razina naknade koju bi Njemačka morala dodijeliti tom poduzetniku u skladu s nacionalnim pravom da nije sklopila ugovor s pogođenim operatorima, već samo naložila zatvaranje. Ako prijavljena mjera premašuje taj minimalni iznos potrebne naknade, prijavljenom mjerom dodjeljuje se prednost pogođenim operatorima i stoga je riječ o državnoj potpori, pod uvjetom da su kumulativno ispunjeni drugi kriteriji.

6.1.2.1.1 Opseg zaštite vlasništva na temelju članka 14. GG-a

6.1.2.1.1.1 Mjera je obuhvaćena javnim pravom

(290) Postoji bitna razlika između ustavne naknade (*Entschädigung*) na temelju članka 14. GG-a i naknade štete (*Schadensersatz*) na primjer, u pravnom sustavu građanskog prava.

(291) Načela naknade štete u građanskom pravu, koja nisu primjenjiva u ovom predmetu, i naknade štete zbog povrede pojedinačnih prava vlasništva na temelju GG-a i javnog prava dva su različita pravna instrumenta i slijede različitu logiku. Naknada štete u kontekstu građanskog prava (npr. u smislu članka 249. stavka 1. i dalje BGB-a ([110])) znači da oštećena strana mora biti stavljena u položaj u kojem bi bila da se štetni događaj nije dogodio ([111]). To znači da sama šteta čini razliku između stanja u kojem bi imovina bila da se štetni događaj nije dogodio (hipotetska situacija) i stvarne situacije, tj. stvarnog stanja imovine (stvarno stanje) ([112]).

([110]) Članak 249. stavak 1. Građanskog zakonika (*Bürgerliches Gesetzbuch* – BGB): „Osoba koja je odgovorna za naknadu štete mora ponovno uspostaviti stanje koje bi postojalo da nije nastupila okolnost zbog koje je obvezna platiti naknadu štete."

([111]) Izvorni naslov: Schomerus/Franßen: *Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken*, 13.12.2018., na internetu: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, str. 308.

([112]) Oetker, odjeljak 249., u *MünchKomm BGB* (9. izdanje, 2022.).

(292) Međutim, tolika visina naknade nije potrebna u situaciji u kojoj država propisuje odredbe o sadržaju i ograničenjima u kontekstu javnog prava. Ustavna naknada znači odgovarajuća naknada za izravnu štetu prouzročenu intervencijom u vlasništvo koja je dovela do financijskog gubitka. Temelji se na pravu koje je povrijeđeno i cilj joj je osigurati odgovarajuću naknadu za to zadiranje ([113]), ali ne i potpuni, ukupni povrat.

6.1.2.1.1.2 Područje primjene članka 14. GG-a

(293) Prema pravnoj teoriji postoje dvije vrste zadiranja u pravo vlasništva koje je zaštićeno člankom 14. GG-a. S jedne je strane izvlaštenje na temelju članka 14. stavka 3. GG-a, a s druge odredba o sadržaju i ograničenjima vlasništva na temelju članka 14. stavka 1. druge rečenice GG-a ([114]). Oboje se ne može primijeniti istodobno, riječ može biti ili o izvlaštenju ili o odredbi o sadržaju ili ograničenjima ([115]). Komisija se slaže s trećim stranama u pogledu toga da prijevremeno postupno ukidanje lignita nije izvlaštenje u smislu članka 14. stavka 3. GG-a (vidjeti uvodnu izjavu 289.). Naime, operatori neće izgubiti vlasništvo nad postrojenjima i okolnom infrastrukturom, što je preduvjet za izvlaštenje. Izvlaštenje se sastoji od dvije komponente: lišavanja imovinske pozicije s jedne strane i stjecanja vlasništva nad imovinom s druge strane ([116]). Njemački Ustavni sud („njemački sud") presudio je da ograničenja u pogledu korištenja i raspolaganja vlasničkim pravima kao takva ne mogu predstavljati izvlaštenje ([117]). Prema tome, u ovom slučaju, u kojem se mjerom ne prenose nikakva prava, nego se samo ograničava moguće korištenje imovinom, Komisija smatra da bi prijevremeno postupno ukidanje lignita prema protučinjeničnom scenariju, u kojem Njemačka nije sklopila ugovor s pogođenim operatorima, već je samo naložila zatvaranje, moglo predstavljati zadiranje u prava vlasništva operatora u obliku odredbe o sadržaju i ograničenjima na temelju članka 14. stavka 1. druge rečenice GG-a, ali nije obuhvaćeno člankom 14. stavkom 3. GG-a.

(294) Komisija shvaća da vlasnik imovine u načelu mora prihvatiti odredbe o sadržaju i ograničenjima bez naknade zbog veza između vlasništva i društva ([118]). Odredbe o sadržaju i ograničenjima moraju biti u skladu s načelima proporcionalnosti i jednakosti. Međutim, kad se u posebnim slučajevima odredaba o sadržaju i ograničenjima ne poštuju načela proporcionalnosti i jednakosti, situacija može zahtijevati dodjelu naknade. Konkretno, na temelju odredbe o sadržaju i ograničenjima može iznimno postojati obveza naknade u slučajevima iznimnih teškoća (*besonderer Härtefall*). Situacije iznimnih teškoća su „posebni" slučajevi teškoća u kojima u pojedinačnom slučaju primjena prava dovodi do pretjerano teške, nerazumne ili vrlo nepravedne situacije, tj. pojedinačni slučajevi koji dovode do nepotrebnog opterećenja (*unzumutbare Belastung*), čak i ako se uzme u obzir svrha prava ([119]). U tim iznimnim okolnostima mogu biti potrebne izvanredni mehanizmi naknada kako bi se ispunili zahtjevi u skladu s načelom proporcionalnosti i nadoknadilo iznimno opterećenje (*Sonderopfer*) vlasnika imovine. Odredba koja je sama po sebi proporcionalna može u netipičnim slučajevima dovesti do iznimnog opterećenja, ali zakonodavac u tim slučajevima isto tako može smatrati da je mjera kojom se ograničava vlasništvo nužna u javnom interesu. U tom smislu može se stoga zahtijevati naknada vlasniku imovine za neusklađenost mjere s načelima proporcionalnosti ili jednakosti ([120]).

([113]) Izvorni naslov: Schomerus/Franßen: *Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken*, 13.12.2018., na internetu: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, str. 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*, na internetu: https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2012_1_517.pdf.

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

([116]) Izvorni naslov: Schomerus/Franßen: *Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken*, 13.12.2018., na internetu: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, str. 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. izdanje, od: 15.5.2023., *GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung]*, Rn. 72.

([119]) BVerwG 5 C 11.18, Beschl. v. 20.05.2021., Rn. 69-70.

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

(295) Ako odredbe o sadržaju i ograničenjima umanjuju postojeće pravne položaje, postavlja se pitanje u kojoj se mjeri aspekt zaštite legitimnih očekivanja mora uzeti u obzir u kontekstu ispitivanja proporcionalnosti i u kojoj su mjeri prijelazni aranžmani i klauzule o teškoćama (*Härteklauseln*) ([121]) iznimno nužni. Njemački sud utvrdio je da je zakonodavac u načelu slobodan provoditi mjere kojima se ograničava vlasništvo čak i u slučajevima iznimnih teškoća (*Härtefälle*), pod uvjetom da primjenom kompenzacijskih mjera predostrožnosti izbjegne neproporcionalno ili nejednako opterećenje vlasnika i da vodi računa o legitimnim očekivanjima. Stoga prijelazni aranžmani i klauzule o teškoćama mogu biti potrebni kako bi se zaštitila legitimna očekivanja. Jesu li i u kojoj mjeri prijelazni aranžmani i klauzule o teškoćama nužni ovisi o potrebi za postizanjem ravnoteže između ozbiljnosti zadiranja odredbe o sadržaju i ograničenjima koja je uvedena mjerom s pravima zaštićenima člankom 14. stavkom 1. GG-a i važnosti općeg interesa koji se nastoji ostvariti odredbom o sadržaju i ograničenjima ([122]). Valja napomenuti u tom pogledu da je njemački sud utvrdio da cilj javne politike koji se odnosi na zaštitu okoliša može prevladati nad interesom privatnog vlasnika da ga se ne ograniči u korištenju imovine ([123]).

(296) Odredba o sadržaju i ograničenjima na temelju koje se zahtijeva naknada primjenjuje se samo u slučajevima u kojima se posebno intenzivno zadire u imovinsku poziciju. Za obvezu naknade odlučujuće je pitanje je li odredba o sadržaju i ograničenjima nerazumna za vlasnika imovine s obzirom na njezinu težinu, intenzitet i trajanje te predstavlja li iznimno opterećenje (*Sonderopfer*) za vlasnika ([124]). Postojanje takvog iznimnog opterećenja mora se ocijeniti s obzirom na to bi li se ili u kojoj mjeri potencijalno neproporcionalno opterećenje (*unverhältnismäßige Belastung*) moglo spriječiti drugim sredstvima, kao što su prijelazni aranžmani i klauzule o teškoćama (*Übergangsregelungen und Härteklauseln*).

(297) Pravo na naknadu koje se temelji na povredi ustavnih prava može nastati samo ako odredba o sadržaju i ograničenjima dovodi do iznimnog opterećenja. U tom slučaju odgovarajuća naknada mora biti proporcionalna izravnoj šteti prouzročenoj intervencijom u vlasništvo koja dovodi do financijskog gubitka u mjeri u kojoj premašuje razumnu razinu koja se može opravdati s obzirom na različite legitimne interese. Međutim, potpuni, ukupni povrat ne bi trebao biti cilj nijedne takve potencijalne naknade (vidjeti uvodnu izjavu 293.).

6.1.2.1.1.3 Razmatranja Komisije

(298) RWE je tvrdio da prijevremeno postupno ukidanje lignita dovodi do iznimnog opterećenja za RWE u kombinaciji s njegovim obvezama u odnosu na ETS EU-a (uvodna izjava 95.), dok je LEAG tvrdio da su dodatni troškovi imovinska šteta koja ne dovodi do gubitka prava ili imovine, ali predstavlja iznimno opterećenje, npr. zbog smanjenja vrijednosti (uvodna izjava 101.). Ostale treće strane napomenule su da duga prijelazna razdoblja, mogućnost prelaska na drugo gorivo za proizvodnju i činjenica da su mnoge jedinice na lignit koje se planiraju zatvoriti amortizirane dovode do zaključka da nije riječ o takvom iznimnom opterećenju (uvodne izjave 105. i 106.). Njemačka se nije očitovala o pitanju iznimnog opterećenja. Zakon o zatvaranju ne sadržava nikakve naznake o tome smatra li Njemačka da postupno ukidanje lignita za pogođene operatore predstavlja iznimno opterećene koje iziskuje naknadu.

([121]) U iznimnim slučajevima klauzule o teškoćama omogućuju odstupanje od određene uredbe ili sporazuma kako bi se izbjegle nepoštene posljedice za pogođene osobe u tim iznimnim, pojedinačnim slučajevima.

([122]) *BeckOK Grundgesetz*, Epping/Hillgruber, 55. izdanje, od: 15.5.2023., *GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung]*, Rn 98-103.

([123]) Vidjeti BVerfGE 102, 1 (18) i *BeckOK Grundgesetz*, Epping/Hillgruber, 55. izdanje, od: 15.5.2023., *GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung]*, Rn. 88-91.

([124]) *BeckOK Grundgesetz*, Epping/Hillgruber, 55. izdanje, od: 15.5.2023., *GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung]*, Rn. 104-106.

(299) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 295., intervencije koje ne uključuju izvlaštenje, već samo ograničavaju ostvarivanje prava vlasništva, u načelu mogu biti proporcionalne i u slučaju da se vlasniku imovine na čija prava vlasništva državna intervencija utječe ne dodjeli nikakva naknada. Međutim, Komisija shvaća da u skladu s njemačkim pravom to ne isključuje posebne iznimne okolnosti u kojima naknada može biti opravdana zbog ograničenja ostvarivanja prava vlasništva. To je, na primjer, slučaj kad je ograničenje ostvarivanja prava vlasništva posebno drastično i dovodi do iznimnog opterećenja (*Sonderopfer*) za vlasnika. Iako se mjere donose u općem interesu, može se dogoditi da znatne negativne učinke snose samo određeni vlasnici imovine, što može biti neproporcionalno. U tim slučajevima država je u skladu s općim pravnim načelima njemačkog prava dužna u mjeru od samog početka uključiti mehanizam naknade kako bi se osigurala proporcionalnost mjere ([125]). Međutim, kad je riječ o kompenzacijskim mjerama, Komisija iz njemačkog prava zaključuje da bi prije razmatranja financijske naknade prvo trebalo razmotriti druga sredstva naknade, kao što su prijelazni aranžmani.

(300) Pri analizi spojivosti postupnog ukidanja lignita s člankom 14. GG-a trebalo bi pratiti sljedeću strukturu: prvo, potrebno je ocijeniti je li odredba o sadržaju i ograničenjima proporcionalna. Drugo, ako nije, može li dovesti do iznimnih teškoća (*besonderer Härtefall*) i iznimnog opterećenja (*Sonderopfer*) za vlasnika imovine. Treće, ako je riječ o iznimnom opterećenju, novčana naknada tek je krajnja mjera nakon što se provedu druge mjere ublažavanja, kao što su prijelazne mjere.

(301) Kako je opisano u uvodnoj izjavi 296., njemački sud presudio je da javni cilj zaštite okoliša prevladava nad privatnim interesom da se ne ograniči korištenje imovine. Zatvaranje postrojenja na lignit poduzetnika RWE ima za cilj zaštititi okoliš jer će dovesti do smanjenja emisija CO_2 (uvodna izjava 18.), što znači da se obvezno zatvaranje postrojenja na lignit može opravdati interesom javne politike.

(302) U okviru ocjene proporcionalnosti trebalo bi ocijeniti i postoje li legitimna očekivanja operatora koja treba dovesti u ravnotežu s javnim interesom zaštite okoliša. Komisija u tom pogledu smatra da iz mjerodavne njemačke sudske prakse proizlazi da nijedna osoba nije zaštićena od pravnih promjena koje utječu na postojeće ulaganje.

(303) Komisija podsjeća na to da je, kako je opisano u uvodnoj izjavi 104. odluke o pokretanju postupka, njemački sud u svojoj presudi iz 2009. ([126]) razmatrao bi li osoba bila zaštićena od pravnih promjena u slučaju postojećeg ulaganja te je raspravljao o opsegu zaštite legitimnih očekivanja u slučaju promjena pravnog okvira. Među strankama u tom predmetu bilo je sporno jesu li stroži zahtjevi za dobrobit kokoši nesilica koji su se kasnije primjenjivali bili izravno primjenjivi i na tužiteljev pogon, koji je dozvolu za rad dobio prije nego što su stroži zahtjevi stupili na snagu i očekivao je isplatu ulaganja nakon 15 do 20 godina rada. Njemački sud odbio je žalbu i zaključio da u njemačkom pravu ne postoji pravo na zaštitu od pravnih promjena dok se troškovi ulaganja ne amortiziraju i postrojenja ne otpišu. Nadalje, njemački sud istaknuo je da dovoljno dugo prijelazno razdoblje pridonosi učvršćivanju tog načela. O okolnostima povezanima s dobrobiti kokoši nesilica već se raspravljalo u vrijeme kad je tužitelj dobio prvotnu dozvolu. Prema mišljenju njemačkog suda, tužitelj se nije mogao nastaviti pozivati na to da i dalje posluje u skladu sa standardom zahtjeva u pogledu dobrobiti životinja koji se primjenjivao u trenutku izdavanja dozvole. Prema tome, industrija je trebala moći predvidjeti i očekivati promjenu zakona.

([125]) U njemačkom pravu navodi se kao načelo „ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung".

([126]) BVerwG NVwZ, Urteil vom 30.4.2009. - 7 C 14.08, S. 1443. To je navedeno i u studiji o stavljanju postrojenja izvan pogona: budući da ne postoji pravo na takvu zaštitu, pogođeni operatori ne mogu se osloniti na posebnu zaštitu postojećih i legitimnih očekivanja kako bi izbjegli (daljnje) zahtjeve za smanjenje emisija stakleničkih plinova radi zaštite globalne klime.

(304) U ovom su slučaju okolnosti u kojima se nalaze operatori koji koriste lignit slične. Uložili su u postrojenja na lignit koja će se zatvoriti prije nego što je realiziran pravni okvir za postupno ukidanje lignita. Međutim, kako proizlazi iz presude njemačkog suda iz 2009. opisane u uvodnoj izjavi 304., operatori se ne mogu pozvati na daljnje postojanje *statusa quo*, odnosno ne mogu očekivati da će biti zaštićeni od pravnih promjena dok se njihovo ulaganje u potpunosti ne amortizira. Nadalje, iz javne je sfere vidljivo da su prije početka rada Povjerenstva za ugljen operatori koji koriste lignit trebali biti upoznati s time da će se u skladu s njemačkom energetskom politikom ugljen i lignit zamijeniti gorivima koja manje onečišćuju ili energijom iz obnovljivih izvora. Iako je Povjerenstvo za ugljen započelo s radom 2018., Njemačka je već prije toga preuzela međunarodne obveze u području zaštite klime. Na primjer, već je 1995. donijela svoj prvi cilj nacionalne klimatske politike, a 2007. konkretno je odlučila smanjiti emisije stakleničkih plinova za najmanje 40 % do 2020. (u usporedbi s 1990.) (vidjeti uvodne izjave 17. i 18.). Njemačkim akcijskim planom za klimu iz 2016. donesen je koncept neutralnosti emisija stakleničkih plinova do 2050. ([127]) Ukratko, s obzirom na to da u njemačkom pravu ne postoji pravo na zaštitu od pravnih promjena, čak ni dok se ne amortiziraju troškovi ulaganja, operator elektrane na lignit vjerojatno nije mogao imati legitimna očekivanja u pogledu zaštite svojih ulaganja koja bi imala prednost pred javnim interesom.

(305) Kad je riječ o argumentu poduzetnika RWE prema kojem prijevremeno postupno ukidanje lignita u kombinaciji s njegovim obvezama u odnosu na ETS EU-a dovodi do iznimnog opterećenja za RWE (uvodna izjava 95.), Komisija napominje da ETS EU-a utječe na mnoge sektore i onečišćivače, a ne samo na RWE ili operatore koji koriste lignit. Komisija tumači njemačku sudsku praksu na način da se pitanje predstavlja li mjera kojom se ograničava vlasništvo iznimno opterećenje ispituje u kontekstu te konkretne mjere. Stoga smatra da se ETS EU-a ne može uzeti u obzir u okviru pitanja uzrokuje li mjera politike koja se posebno odnosi na lignit iznimno opterećenje.

(306) Nadalje, Komisija tumači njemačku sudsku praksu na način da je potrebno razmotriti, prije nego što se nacionalnim pravom propiše financijska naknada, može li se neproporcionalno iznimno opterećenje spriječiti drugim sredstvima, kao što su prijelazni aranžmani. Na primjer, RWE je i dalje vlasnik zemljišta i postojeće infrastrukture te stoga može ta sredstva koristiti za proizvodnju električne energije iz drugih goriva ili u druge svrhe. Osim toga, kako je opisano u uvodnoj izjavi 302., u ovom se slučaju većini jedinica na lignit poduzetnika RWE daje prijelazno razdoblje prije njihova zatvaranja, a samo se jedinica Niederaußem D morala zatvoriti odmah, tj. do kraja 2020.

6.1.2.1.2 Nalazi relevantnih njemačkih studija

(307) Komisija nadalje napominje da postoje javno dostupne studije, sažete u uvodnim izjavama od 309. do 312., koje ne isključuju mogućnost prijevremenog postupnog ukidanja lignita bez financijske naknade. Komisija je posebno analizirala dvije studije koje su u skladu sa stajalištima njemačkog suda i pravnom teorijom opisanima u uvodnim izjavama od 291. do 299. Te je studije uzela u obzir zbog sljedećih razloga. Prvo, obje su iz 2018. i stoga relativno nove. Drugo, obje su napisali znanstvenici. Istraživački centar njemačkog Bundestaga, koji je pripremio prvu studiju opisanu u uvodnoj izjavi 309., provodi znanstvena istraživanja i tako pruža potporu zastupnicima u njemačkom parlamentu, iako to ne znači da njegova izvješća predstavljaju stajališta njemačkog Bundestaga, njegovih tijela ili uprave. Drugu studiju, opisanu u uvodnim izjavama od 310. do 312., naručilo je Savezno ministarstvo okoliša, očuvanja prirode, nuklearne sigurnosti i zaštite potrošača („BMUV”) od prof. dr. Thomasa Schomerusa, pravnog znanstvenika i stručnjaka za javno pravo, i odvjetnika Gregora Franßena.

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

6.1.2.1.2.1 Opis nalaza

(308) Istraživački centar njemačkog Bundestaga proveo je 2018. studiju kako bi ispitao ustavne zahtjeve za zakonsko stavljanje elektrana na ugljen izvan pogona („studija njemačkog Bundestaga") ([128]). U studiji njemačkog Bundestaga utvrđeno je da zatvaranje elektrana na ugljen ne predstavlja izvlaštenje na temelju članka 14. stavka 3. GG-a i da bi zatvaranje predstavljalo odredba o sadržaju i ograničenjima na temelju članka 14. stavka 1. GG-a. Istraživački centar zaključio je u toj studiji da bi naknadu trebalo osigurati samo za pojedinačna postrojenja koja su unatoč prijelaznim i iznimnim aranžmanima suočena s iznimnim opterećenjem (*Sonderopfer*). U studiji njemačkog Bundestaga smatralo se i da se starije, već potpuno amortizirane jedinice mogu staviti izvan pogona bez naknade.

(309) Nadalje, u studiji *Climate protection and the legal possibilities of decommissioning lignite and hard-coal fired power plants* ([129]) („studija o stavljanju postrojenja izvan pogona"), koju je naručio BMUV, isto je tako utvrđeno da propisi o stavljanju elektrana na ugljen izvan pogona ne čine izvlaštenje na temelju članka 14. stavka 3. GG-a. Osim toga, prema studiji o stavljanja postrojenja izvan pogona, riječ je o odredbama o sadržaju i ograničenjima na temelju članka 14. stavka 1. GG-a, dok u skladu člankom 14. stavkom 2. GG-a sloboda djelovanja zakonodavca uključuje i ovlast potpunog ukidanja prethodno postojećih pravnih položaja zaštićenih pravima vlasništva, pod uvjetom da je to opravdano odgovarajućom ponderiranom procjenom javnog interesa.

(310) U studiji o stavljanju postrojenja izvan pogona utvrđeno je da su odredbe o sadržaju i ograničenjima ustavne i da ne stvaraju neopravdano gospodarsko opterećenje. Naime, propisi o stavljanju elektrana na ugljen ili lignit izvan pogona radi zaštite klime ustavni su jer su primjereni, nužni i proporcionalni. Posebno se napominje da ozbiljni razlozi od općeg javnog interesa, odnosno potreba za zaštitom klime i postizanjem ugljične neutralnosti, prevladavaju nad konkretnim gospodarskim opterećenjem za pogođene operatore. Stoga oni moraju snositi gubitak mogućnosti buduće zarade od uloženog kapitala jer će nastaviti s radom postrojenja. Osim toga, u studiji o stavljanju postrojenja izvan pogona istaknuto je da se GG-om ne zahtijeva potpuna amortizacija uloženog kapitala kako bi postupno ukidanje lignita pravno opravdano. Međutim, pri izradi Zakona o zatvaranju trebali bi se razumno uzeti u obzir gospodarski interesi strana na koje on utječe. U studiji o stavljanju postrojenja izvan pogona dodatno je istaknuto da novčana naknada nije jedini oblik kompenzacijske mjere koji može neutralizirati intervenciju u djelatnosti pogođenih operatora, već se isto može postići i prijelaznim mjerama, kao što je prijelazno razdoblje. U studiji je navedeno nekoliko primjera vremenskog okvira amortizacije. Na primjer, u dijelu literature navodi se da se amortizacija može postići u 20 godina ([130]). Nadalje, pozivajući se na izračune njemačke Savezne agencije za okoliš (Umweltbundesamt), očekuje se da će se početna ulaganja u elektrane na ugljen ili lignit amortizirati nakon otprilike 15 do 20 godina, a najkasnije nakon 25 godina ulaganje imovine možda će se ne samo amortizirati, već će ostvariti i povrat jednak povratu na državne obveznice ([131]). Može se očekivati da su jedinice koje su 2017. već bile znatno starije od 25 godina već amortizirane ([132]). Prema studiji o stavljanju postrojenja izvan pogona i navedenim izvorima, prosječno vrijeme amortizacije jedinice na lignit stoga bi bilo oko 25 godina ([133]). U studiji je zaključeno da u skladu sa Zakonom o zatvaranju postrojenja na ugljen naknada ne bi bila potrebna ako su ulaganja u elektrane

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

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

([130]) Studija o stavljanju postrojenja izvan pogona, str. 157., bilješka 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]) Studija o stavljanju postrojenja izvan pogona, str. 158., bilješka 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]) Studija o stavljanju postrojenja izvan pogona, str. 158., bilješka 412.: BET Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH, Kurzstudie „Amortisationszeiten bestehender Kohlekraftwerke" vom 3.11.2017., S. 16.

([133]) Studija o stavljanju postrojenja izvan pogona, str. 157–158.

na ugljen ili lignit potpuno amortizirana. Međutim, zaključeno je da bi za svaki slučaj čak i za amortizirana postrojenja trebalo odobriti prijelazno razdoblje od jedne do dvije godine kako bi se operatori mogli prilagoditi.

(311) Osim toga, u studiji o stavljanju postrojenja izvan pogona razmatralo se i pitanje utječe li obvezno zatvaranje postrojenja na ugljen na legitimna očekivanja ako postrojenja nisu potpuno amortizirana. U studiji se smatra da ne postoji posebna zaštita prava vlasništva u odnosu na ulaganja provedena nakon 2010. Savezna vlada razmatrala je 2010. da ulogu proizvodnje energije iz fosilnih goriva s vremenom svede na osiguravanje kapaciteta za uravnoteženje sustava i rezervnog kapaciteta u proizvodnom fleksibilnom parku elektrana. Stoga od tog trenutka postoji samo ograničena potreba za zaštitom legitimnih očekivanja i povjerenja u tom pogledu ([134]). U svakom slučaju, nakon tog datuma nije se moglo razumno smatrati da će u budućnosti ta postrojenja samo nastaviti neograničeno raditi.

6.1.2.1.3 Razmatranja i zaključak Komisije o naknadi na temelju primjenjivog nacionalnog prava

(312) S obzirom na prethodno navedeno, Komisija smatra sljedeće:

(313) U skladu s njemačkim pravom moguće je ograničiti korištenje imovine zbog razloga javnog poretka i odrediti datum zatvaranja. To proizlazi iz veza između vlasništva i društva ili društvenih obveza povezanih s vlasništvom. Pitanja zaštite okoliša valjan su i primjenjiv razlog u slučaju lignita, goriva za proizvodnju električne energije koje je veliki onečišćivač. Stoga u načelu njemačko pravo ne zahtijeva nužno naknadu u ovom slučaju.

(314) Iako je točno da se legitimna očekivanja vlasnika imovine da ulaganja ne budu ugrožena mogu odvagnuti u odnosu na javni interes, Komisija smatra da je čak i prije početka rada Povjerenstva za ugljen 2018. politika postala konkretnije usmjerena na postavljanje klimatskih ciljeva, uz negativnu percepciju fosilnih goriva koja su veliki onečišćivači i istodobno davanje prednosti proizvodnji električne energije iz obnovljivih izvora. Iako je to je možda bio postupan proces, Komisija se slaže da je zaštita legitimnih očekivanja postala ograničena mnogo prije 2018., kako se navodi u literaturi na koju se studijama poziva. Napominje da se u studiji o stavljanju postrojenja izvan pogona godina 2010. smatra posebno relevantnim razdobljem u tom pogledu.

(315) Nadalje, čini se da potencijalno zaštićeni interes vlasnika ni u kojem slučaju ne prelazi relevantno razdoblje amortizacije ulaganja. Kad je riječ o amortiziranim jedinicama, kako je potvrdila Njemačka, 14 od 16 jedinica na lignit poduzetnika RWE bilo bi potpuno amortizirano do trenutka zatvaranja (vidjeti uvodnu izjavu 55.) s obzirom na to da ta postrojenja rade otprilike 50 do 60 godina, odnosno 28 godina u slučaju jedinice Niederaußem K. Razdoblje njihova rada znatno je iznad prosjeka od 25 godina za amortizaciju opisanog u studiji o stavljanju postrojenja izvan pogona, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 310. (vidjeti tablicu 4. i uvodnu izjavu 54.).

(316) Nadalje, Komisija shvaća da bi, ako bi naknada bila obvezna, u skladu s njemačkim pravom prijelazni aranžmani trebali imati prednost pred financijskom naknadom. Sva su ta potpuno amortizirana postrojenja osim jednog imala prijelazna razdoblja počevši od stupanja na snagu Zakona o zatvaranju (vidjeti tablicu 3). Stoga Komisija zaključuje da u skladu s njemačkim pravom financijska naknada ne bi bila potrebna za ta postrojenja.

([134]) Studija o stavljanju postrojenja izvan pogona, str. 201–203.

(317) Isto tako, 2 od 16 jedinica na lignit možda neće biti potpuno amortizirane do trenutka zatvaranja jer rade manje od 25 godina. To se odnosi na Neurath F (BoA 2) i Neurath G (BoA 3) (obje jedinice otvorene su 2012.). Međutim, s obzirom na prethodno navedeno, RWE je u trenutku otvaranja navedenih postrojenja trebao znati da bi njihov potencijalni vijek trajanja mogao biti ograničen i da operator možda neće moći potpuno amortizirati te jedinice (vidjeti uvodnu izjavu 312.). Za te je dvije jedinice utvrđeno prijelazno razdoblje od sedam i pol godina počevši od listopada 2022. Stoga Komisija smatra da je za te dvije jedinice, koje možda još nisu potpuno amortizirane, prijelazno razdoblje samo po sebi vjerojatno dovoljan oblik naknade i da nije opravdana nikakva dodatna financijska naknada. Čak i da nije tako, Njemačka navodi da bi ukupna knjigovodstvena vrijednost tih dvaju postrojenja na dan 31. ožujka 2030. iznosila 570 milijuna EUR (vidjeti uvodnu izjavu 57.).

(318) Ukratko, Komisija smatra da se može isključiti da bi u skladu s njemačkim pravom bila potrebna financijska naknada za obvezno zatvaranje u rokovima koje je odredila Njemačka. Iako jedinica Niederaußem D nije imala prijelazno razdoblje od godinu dana prije zatvaranja, Komisija napominje da je Njemačka u prijavi nije uključila u izračune za prikaz izgubljene dobiti i da je poslovala dulje od prosječnog vremena potrebnog za postizanje amortizacije.

(319) Stoga Komisija zaključuje da u hipotetskom scenariju u kojem nije sklopljen ugovor između države i operatora ne bi bila potrebna nikakva naknada na temelju primjenjivog nacionalnog pravnog okvira. Prema tome, dogovoreni iznosi osiguravaju poduzetniku RWE prednost koju ne bi ostvario u uobičajenim tržišnim uvjetima, odnosno u slučaju obveznog zatvaranja bez naknade.

(320) Čak i ako bi se pretpostavilo da bi njemački nacionalni sudovi u nedostatku prijavljene mjere poduzetniku RWE dodijelili određenu naknadu, ta bi naknada vjerojatno bila ograničena na dva postrojenja koja do 2030. ne bi bila u potpunosti amortizirana (tj. Neurath F (BoA 2) i Neurath G (BoA 3)). U svakom slučaju, nijedna hipotetska naknada koja bi eventualno bila dodijeljena nakon dugotrajnih i neizvjesnih pravnih postupaka ne bi dosegnula 2,6 milijardi EUR (vidjeti uvodne izjave 55. i 56.). Stoga, čak i kad bi postojalo pravo na naknadu (*quod non*), Komisija smatra da naknada u okviru prijavljene mjere u svakom slučaju nadilazi ono što bi se moglo propisati nacionalnim pravom. Osim toga, zahvaljujući prijavljenoj mjeri, RWE ne mora pokrenuti dugotrajne pravne postupke s neizvjesnim ishodom koje bi u protivnom morao pokrenuti.

(321) Komisija u tom pogledu ističe da se u Zakonu o zatvaranju i u ugovoru o izmjeni prijavljena mjera, u nominalnom iznosu od 2,6 milijardi EUR, daje kao jedinstveni iznos te se ne raščlanjuje niti dodjeljuje za zatvaranje pojedinačnih jedinica. Prema tome, pojedinačna postrojenja neodvojiva su za potrebe utvrđivanja potpore, njihovo je zatvaranje planirano u isto vrijeme i bilo je predvidljivo, a cilj njihova zatvaranja bio je isti, odnosno isplatiti poduzetniku RWE naknadu za postupno ukidanje lignita i zadržati okolnosti poduzetnika RWE nepromijenjenima. Komisija stoga zaključuje da, čak i ako je samo dio iznosa naknade bio obvezan kao financijska naknada u skladu s njemačkim pravom, mjera se ne može umjetno razdvojiti u više koraka te se stoga cijeli prijavljeni iznos mora smatrati potporom.

(322) Komisija stoga smatra da bi, čak i da je u skladu s nacionalnim pravom postojala obveza financijske naknade, svaka takva potencijalna naknada bila niža od prijavljenog iznosa od 2,6 milijardi EUR. Prijavljeni iznos izračunan je na temelju izgubljene dobiti pojedinačnih jedinica s ranijim datumima zatvaranja u planu zatvaranja za RWE, tj. od 2021. do 2025. Izgubljena dobit korištena u izračunima izračunava se od odgovarajućeg datuma zatvaranja do 2026. U tom se izračunu ne uzima u obzir naknada koja je možda dodijeljena u obliku prijelaznih razdoblja od 2020., kad su zakonom utvrđena prijevremena zatvaranja. Ne uzima se u obzir ni to da su odgovarajuće jedinice vjerojatno amortizirane do datuma zatvaranja.

(323) S obzirom na prethodno navedeno, Komisija zaključuje da RWE ne bi imao pravo na financijsku naknadu na temelju primjenjivog nacionalnog prava ili, u svakom slučaju, iznos financijske naknade na koji bi možda imao pravo na temelju primjenjivog nacionalnog prava ne bi bio jednak ili viši od prijavljene mjere u iznosu od 2,6 milijardi EUR. Stoga se očekuje da će RWE u okviru prijavljene mjere primiti naknadu koja premašuje ono što je propisano GG-om. Prema tome, RWE će ostvariti prednost koju ne bi ostvario u uobičajenim tržišnim uvjetima.

6.1.2.2 Postupno ukidanje nuklearne energije u Njemačkoj ne može poslužiti kao analogija

(324) Treće strane istaknule su da postupno ukidanje nuklearne energije u Njemačkoj može poslužiti kao analogija u ovom predmetu te bi stoga operatorima koji koriste lignit trebalo pružiti dodatnu zaštitu na temelju GG-a (vidjeti uvodne izjave 93., 182. i 183.).

(325) Komisija se ne slaže s njihovim stajalištem i smatra da postupno ukidanje nuklearne energije ne može poslužiti kao izravna analogija s postupnim ukidanjem lignita zbog razloga navedenih u nastavku. Prvo, Komisija napominje da je u okviru postupnog ukidanja nuklearne energije država na temelju zakona dala proizvođačima pravno obećanje da će imati utvrđeno vremensko razdoblje za nastavak proizvodnje određenih količina energije (*Reststrommengen*). Njemački sud naveo je u presudi iz 2016. ([135]) da je povreda tog jamstva dovela do prava na naknadu zbog očekivanja koja su nastala na temelju zakonom predviđenog jamstva dodatne proizvodnje. Međutim, u ovom slučaju nema takvog jamstva; elektrane na lignit nemaju takva legitimna očekivanja jer ne postoji zakon kojim se jamči nastavak proizvodnje određene količine energije iz lignita. Stoga se okolnosti ta dva slučaja razlikuju i postupno ukidanje nuklearne energije ne može poslužiti kao analogija u ovom slučaju.

(326) Drugo, njemački sud naveo je ([136]) da u okviru postupnog ukidanja nuklearne energije nije postojao sustav naknada za ulaganja koja su izgubila vrijednost zbog otkazivanja proizvodnje dodatnih količina preostale električne energije (*Reststrommengen*). Osim toga, u tom zakonu nije bio utvrđen konkretan iznos naknade. S druge strane, u ovom slučaju mjerodavna pravna osnova (tj. Zakon o zatvaranju) sadržava konkretan iznos naknade i postoji detaljna kompenzacijska mjera u okviru koje se proizvođačima isplaćuje naknada za postupno ukidanje lignita i na koju su operatori pristali u ugovoru iz 2021. i ugovoru o izmjeni (vidjeti uvodne izjave 33. i 60.). Prema tome, okolnosti ta dva slučaja nisu usporedive.

(327) Komisija stoga smatra da postupno ukidanje nuklearne energije i postupno ukidanje lignita u Njemačkoj nisu usporedivi jer je činjenični okvir u te dvije situacije različit.

6.1.3 *Selektivnost*

(328) Prijavljena mjera dodjeljuje se i pogoduje samo poduzetniku RWE, zbog čega je prednost za tog poduzetnika po svojoj prirodi selektivna.

6.1.4 *Učinak na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama*

(329) U skladu s ustaljenom sudskom praksom ([137]), da bi neka mjera utjecala na tržišno natjecanje i trgovinu, dovoljno je da se primatelj potpore natječe s drugim poduzetnicima na tržištima otvorenima za tržišno natjecanje.

(330) S obzirom na to da je njemačko tržište električne energije dio liberaliziranog tržišta koje je povezano i spojeno s područjima trgovanja susjednih zemalja, operatori elektrana na lignit izravno se natječu na tržištu s drugim proizvođačima energije.

(331) Osim toga, postupno ukidanje proizvodnje električne energije iz lignita znači da će električnu energiju koju bi ta postrojenja proizvela sada morati proizvesti drugi proizvođači, što će vjerojatno utjecati na redoslijed vrijednosti, a time i na veleprodajnu cijenu električne energije.

(332) Stoga prijavljena mjera utječe na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama.

([135]) BVerfG, presuda Prvog vijeća od 6. prosinca 2016. – 1 BvR 2821/11, točke od 1. do 407.
([136]) BVerfG, rješenje prvog vijeća od 29. rujna 2020. – 1 BvR 1550/19, točke od 1. do 86.
([137]) Presuda Prvostupanjskog suda od 30. travnja 1998., Het Vlaamse Gewest/Komisija, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

6.1.5 *Zaključak o postojanju državne potpore*

(333) S obzirom na prethodno navedeno u ovom odjeljku 6.1., izmijenjenom mjerom RWE poduzetniku RWE dodjeljuje se selektivna prednost, koja proizlazi iz državnog proračuna i pripisiva je državi te utječe na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama. Stoga se prijavljena mjera smatra državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

6.2 **Zakonitost potpore**

(334) Komisija napominje da Zakon o zatvaranju (članak 10.), ugovor iz 2021. (točka 25. podtočka 1.) i Zakon o izmjeni (članak 3.) sadržavaju suspenzivnu klauzulu u skladu s kojom se izmijenjena mjera RWE može primijeniti samo ako i u mjeri u kojoj je Komisija dala odobrenje na temelju prava o državnim potporama (vidjeti uvodnu izjavu 37.). Osim toga, Njemačka je potvrdila da nisu izvršena nikakva plaćanja poduzetniku RWE (vidjeti uvodnu izjavu 37.).

(335) Komisija stoga smatra da su njemačka tijela poštovala obvezu prijave i mirovanja utvrđenu člankom 108. stavkom 3. UFEU-a jer su izmijenjenu mjeru RWE prijavila prije njezine provedbe.

6.3 **Spojivost potpore**

6.3.1 *Pravna osnova za ocjenu*

(336) U članku 107. stavku 3. točki (c) UFEU-a predviđa se da Komisija spojivima može proglasiti potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu. Stoga potpora koja je spojiva na temelju te odredbe Ugovora mora pridonositi razvoju određene gospodarske djelatnosti ([138]). Osim toga, potpora ne bi trebala narušiti tržišno natjecanje na način koji je suprotan zajedničkom interesu.

(337) Komisija je 27. siječnja 2022. donijela CEEAG. U skladu s njegovom točkom 466. Komisija će ga primjenjivati za ocjenu spojivosti svih potpora za klimu, zaštitu okoliša i energiju koje treba prijaviti i koje su dodijeljene ili se namjeravaju dodijeliti od 27. siječnja 2022.

(338) U skladu sa sudskom praksom Suda mora se smatrati da je potpora dodijeljena u trenutku kad je korisniku na temelju primjenjivih nacionalnih pravila dodijeljeno pravo da je primi. Kako bi se utvrdilo kad se potpora treba smatrati dodijeljenom, moraju se uzeti u obzir svi uvjeti utvrđeni nacionalnim pravom za dobivanje predmetne potpore ([139]).

(339) Komisija smatra da potpora još nije dodijeljena poduzetniku RWE s obzirom na suspenzivnu klauzulu uključenu u nacionalnu pravnu osnovu za prijavljenu mjeru (uvodna izjava 37.). Konkretno, Zakon o zatvaranju (članak 10.), ugovor iz 2021. (točka 25. podtočka 1.) i Zakon o izmjeni (članak 3.) sadržavaju suspenzivnu klauzulu u skladu s kojom se prijavljena mjera može primijeniti samo ako i u mjeri u kojoj je Komisija dala odobrenje na temelju prava o državnim potporama, dok je u pogledu ugovora o izmjeni izvorna suspenzivna klauzula ugovora iz 2021. i dalje valjana. Stoga zakonsko pravo poduzetnika RWE da dobije naknadu u skladu sa Zakonom o zatvaranju i ugovorom (u početnom i izmijenjenom obliku) ovisi o Komisijinu odobrenju državne potpore. Osim toga, Njemačka je potvrdila da nisu izvršena nikakva plaćanja poduzetniku RWE (uvodna izjava 37.).

([138]) Presuda od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, t. 20. i 24.
([139]) Presuda od 21. ožujka 2013., Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, t. 40. i 41.

(340) Nadalje, Komisija napominje da prijava predložene mjere državne potpore koju dostavi država članica ne dovodi do konačno utvrđene pravne situacije na temelju koje je Komisija dužna odlučiti o spojivosti potpore primjenom pravila koja su na snazi na dan prijave. Naprotiv, Komisija je dužna primijeniti pravila koja su na snazi u trenutku donošenja odluke, čak i ako je mjera prijavljena na temelju drukčijeg pravnog okvira ([140]).

(341) Sud je presudio da, ako se pravno uređenje u okviru kojeg je država članica prijavila predloženu potporu promijeni prije nego što Komisija donese odluku, Komisija mora od trećih strana zatražiti da iznesu stajališta o spojivosti te potpore s novim pravilima kako bi na temelju tih pravila donijela odluku, kao što je i obvezna učiniti ([141]). U skladu sa sudskom praksom Suda Komisija je provela javno savjetovanje i pozvala treće strane da dostave primjedbe o primjenjivosti i primjeni CEEAG-a u ovom predmetu (vidjeti uvodnu izjavu 5.).

(342) S obzirom na uvodne izjave od 338. do 342., Komisija smatra da je CEEAG primjenjiv u ovom predmetu te je ocijenila spojivost izmijenjene mjere RWE na temelju općih odredaba CEEAG-a o spojivosti (odjeljak 3. CEEAG-a), kad su primjenjive, i posebnih kriterija spojivosti za potpore za prijevremenu obustavu profitabilnih djelatnosti povezanih s ugljenom (odjeljak 4.12.1. CEEAG-a), koji obuhvaćaju i lignit. U odjeljku 4.12.1. CEEAG-a utvrđuju se pravila koja će Komisija primjenjivati pri ocjeni kriterija spojivosti koji se odnose na učinak poticaja, nužnost, primjerenost, proporcionalnost i izbjegavanje nepotrebnih negativnih učinaka na tržišno natjecanje i trgovinu; kad je riječ o preostalim kriterijima spojivosti, primjenjuje se poglavlje 3. CEEAG-a (točka 421. CEEAG-a).

(343) RWE smatra da CEEAG nije primjenjiv u ovom predmetu jer naknada ne čini državnu potporu i jer je mjera RWE već provedena 2020., kad je započela provedba plana zatvaranja za poduzetnika RWE (vidjeti uvodne izjave od 111. do 113.). Više trećih strana istaknulo je da su relevantni događaji za primjenjivost CEEAG-a stupanje na snagu Zakona o zatvaranju i potpisivanje ugovora iz 2021., a budući da su ti događaji prethodili stupanju CEEAG-a na snagu, primjenjivost CEEAG-a na prijavljenu mjeru bila bi isključena (vidjeti uvodne izjave 120., 121. i od 124. do 127.).

(344) Međutim, jedna treća strana istaknula je da su elementi naknade u skladu s CEEAG-om zato što se prijavljena mjera odnosi na obustavu profitabilnih djelatnosti povezanih s ugljenom i zato što operatori nisu poduzetnici u teškoćama u smislu Smjernica Komisije o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama ([142]). Ta treća strana stoga smatra da se primjenjuje odjeljak 4.12.1. CEEAG-a (vidjeti uvodnu izjavu 124.).

(345) Komisija u tom pogledu napominje da je Njemačka donijela izmijenjenu mjeru RWE kako bi ubrzala obustavu profitabilnih djelatnosti poduzetnika RWE povezanih s lignitom i nadoknadila štetu pogođenom poduzetniku. Stoga je u skladu s točkom 425. CEEAG-a izmijenjena mjera RWE obuhvaćena njegovim odjeljkom 4.12.1. Osim toga, suprotno tvrdnjama nekih trećih strana (vidjeti uvodnu izjavu 197.), Komisija napominje da se odjeljkom 4.12.1. CEEAG-a omogućuje naknada za izgubljenu dobit u slučajevima obvezne prijevremene obustave profitabilnih djelatnosti povezanih s ugljenom te se njime ne ograničava intenzitet potpore.

(346) Naposljetku, jedna treća strana uputila je na Odluku Vijeća od 10. prosinca 2010. o zatvaranju nekonkurentnih rudnika ugljena ([143]), u kojoj je kao pravna osnova primijenjen članak 107. stavak 3. točka (e) UFEU-a (vidjeti uvodnu izjavu 119.). Komisija napominje da se ta odluka Vijeća odnosi na nekonkurentne rudnike ugljena i da se primjenjuje na određene kategorije ugljena (vidjeti njezin članak 1. točku (a)), dok se u ovom slučaju prijavljena mjera odnosi na profitabilne elektrane na lignit. Osim toga, člankom 107. stavkom 3. točkom (e) UFEU-a zahtijeva se da Komisija Vijeću podnese prijedlog, koji, međutim, u ovom slučaju ne postoji. Komisija stoga smatra da ta odluka Vijeća nije odgovarajuća pravna osnova.

([140]) Presuda Suda od 11. prosinca 2008., Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, t. od 51. do 53.
([141]) Presuda Suda od 11. prosinca 2008., Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, t. 56.
([142]) Komunikacija Komisije – Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama (SL C 249, 31.7.2014., str. 1.).
([143]) Odluka Vijeća 2010/787/EU.

6.3.2 *Pozitivni uvjet: potpora mora olakšavati razvoj gospodarske djelatnosti*

6.3.2.1 Utvrđivanje gospodarske djelatnosti koju mjera olakšava, njezinih pozitivnih učinaka na društvo u cjelini i, prema potrebi, njezine važnosti za određene politike Unije

(347) U skladu s točkama od 23. do 25. CEEAG-a države članice moraju utvrditi gospodarske djelatnosti koje će potpora olakšati te opisati hoće li i kako potpora pridonijeti ostvarivanju politika i ciljeva Unije.

(348) Komisija je u točki 426. CEEAG-a potvrdila da mjere za prijevremenu obustavu profitabilnih djelatnosti povezanih s ugljenom mogu olakšati razvoj određenih gospodarskih djelatnosti ili područja, među ostalim stvaranjem prostora za razvoj drugih djelatnosti proizvodnje energije u skladu sa zelenim planom kako bi se nadoknadilo smanjenje kapaciteta za proizvodnju energije uzrokovano prijevremenom obustavom.

(349) Komisija napominje da je cilj prijavljene mjere potaknuti RWE da promijeni svoje gospodarsko ponašanje zatvaranjem elektrana na lignit prije nego što bi to na temelju njihove profitabilnosti došlo na red, što dovodi do smanjenja kapaciteta za proizvodnju električne energije. Pod pretpostavkom da će potražnja za električnom energijom biti ista ili veća, nastat će manjak u proizvodnji ([144]). Stoga, prema mišljenju Komisije, budući da se prijavljena mjera odnosi na postupno ukidanje djelatnosti povezanih s lignitom koje bi inače bile profitabilne na tržištu, olakšava se gospodarska djelatnost proizvodnje električne energije iz alternativnih izvora.

(350) Fiksni krajnji rok stabilizirat će očekivanja drugih aktera i pokazati im da je prelazak na klimatsku neutralnost opipljiv i moguć te stoga mogu početi ulagati u klimatski neutralne tehnologije, što će pak za rezultat imati udaljavanje mreža od starih načina proizvodnje energije iz ugljena i lignita. U protučinjeničnom scenariju u kojem prijavljena mjera ne bi bila donesena takav gospodarski napredak ne bi se ostvario u istoj mjeri. Prijavljena mjera stoga olakšava razvoj gospodarske djelatnosti proizvodnje električne energije iz alternativnih izvora kao što su obnovljivi izvori energije ([145]). Komisija se slaže s argumentacijom poduzetnika RWE prema kojoj prijavljena mjera promiče razvoj ne samo gospodarske djelatnosti proizvodnje energije iz obnovljivih izvora nego i energetskog gospodarskog sektora u cjelini jer je svim sudionicima na tržištu potrebno da se pri donošenju odluka o budućim ulaganjima mogu pouzdati u plan postupnog ukidanja lignita (uvodne izjave od 128. do 131.).

(351) Osim toga, situacija u kojoj bi se jedinice na lignit poduzetnika RWE morale zatvoriti bez naknade dovela bi do pravne nesigurnosti u pogledu moguće naknade. Predvidljivost i pravna sigurnost koje se uvode prijavljenom mjerom stoga pomažu u olakšavanju gospodarske djelatnosti proizvodnje električne energije iz lignita.

(352) Komisija stoga smatra da izmijenjena mjera RWE pridonosi razvoju gospodarske djelatnosti, kako je propisano člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a i u skladu s točkama 24. i 426. CEEAG-a.

([144]) U studiji provedenoj za Njemačku agenciju za energiju (dena) utvrđeno je da se očekuje da će se od 2015. do 2040. prema najkonzervativnijem scenariju potrošnja električne energije povećati za najmanje 8 % (*dena-Leitstudie. Integrierte Energiewende. Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050*, str. 195. i sljedeće). Osim toga, u projekcijama njemačkih operatora prijenosnih sustava predviđa da će se potražnja za električnom energijom povećati u budućnosti. U najkonzervativnijem scenariju predviđaju povećanje neto potražnje za električnom energijom s 513,1 TWh u 2016. na 581,6 TWh u 2035. (*Szenariorahmen zum Netzentwicklungsplan Strom 2035*, verzija iz 2021., Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber, str. 54.).

([145]) Vidjeti i odluku o postupnom ukidanju kamenog ugljena u Njemačkoj, uvodna izjava 101.

(353) Nadalje, Komisija napominje da će razvoj gospodarske djelatnosti proizvodnje električne energije iz alternativnih izvora kao što su obnovljivi izvori energije imati pozitivne učinke u smislu koristi za okoliš. U Komunikaciji o Planu ulaganja za održivu Europu, koji je dio europskog zelenog plana, Komisija je potvrdila da je zatvaranje elektrana na ugljen područje koje je ključno za prelazak na klimatski neutralno gospodarstvo ([146]). Postupnim zatvaranjem elektrana na lignit poduzetnika RWE prijavljena mjera postupno će smanjiti negativne učinke proizvodnje električne energije na klimu ili okoliš te će olakšati razvoj proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i tako povećati održivost sektora proizvodnje električne energije.

(354) Komisija napominje da će prijavljena mjera olakšati razvoj gospodarske djelatnosti proizvodnje električne energije iz alternativnih izvora i tako pridonijeti smanjenju emisija CO_2 u Njemačkoj. S obzirom na cilj EU-a da s vremenom postupno smanji svoje emisije stakleničkih plinova i prijeđe na klimatski neutralno gospodarstvo ([147]) te s obzirom na Pariški sporazum ([148]), Njemačka namjerava postati klimatski neutralna do 2045. Kako je opisano u uvodnoj izjavi 16., Njemačka je postavila i prijelazne ciljeve, posebno za energetski sektor, koji će morati smanjiti emisije $CO_{2\ s}$ otprilike 257 milijuna tona CO_2 u 2022 ([149]). na 108 milijuna tona ekvivalenta CO_2 do 2030.

(355) Točnije, postupno ukidanje proizvodnje električne energije iz lignita ključna je mjera politike za postizanje neutralnosti u pogledu CO_2 u Njemačkoj. Njemačka je procijenila da su postrojenja na lignit poduzetnika RWE koja će se postupno ukinuti proizvodila oko 67 milijuna tona emisija CO_2 u 2018. i oko 52 milijuna tona emisija CO_2 u 2019. (uvodna izjava 18.). Cilj je prijavljene mjere smanjiti emisije CO_2 tako da se proizvodnja električne energije iz lignita zamijeni proizvodnjom električne energije iz alternativnih izvora. Prijavljena mjera stoga pridonosi klimatskoj politici Unije i očekuje se da će pridonijeti ublažavanju klimatskih promjena. U tom su smislu Zakonom o zatvaranju predviđena redovita preispitivanja (planirana za 2026., 2029., 2032.) kako bi se procijenio doprinos prijavljene mjere klimatskim ciljevima Njemačke (i Unije).

(356) Stoga Komisija smatra da je država članica opisala kako prijavljena mjera pridonosi postizanju ciljeva klimatske politike, politike zaštite okoliša i energetske politike Unije u skladu s točkom 25. CEEAG-a.

(357) Naposljetku, neke treće strane tvrdile su da se naknada ne može smatrati potporom za olakšavanje razvoja gospodarske djelatnosti jer je usmjerena na zatvaranje elektrana i zamišljena kao naknada za njihovo zatvaranje. Umjesto toga, prijavljena mjera olakšava razvoj gospodarske djelatnosti prelaska s proizvodnje električne energije iz ugljena na proizvodnju iz obnovljivih izvora energije (vidjeti uvodne izjave 134. i 135.). Jedna treća strana navela je i da njemačka vlada nije utvrdila gospodarske djelatnosti koje će potpora olakšati niti kako prijavljena mjera podupire te djelatnosti (vidjeti uvodnu izjavu 136.). Komisija se ne slaže sa stajalištem tih trećih strana. Kako je objašnjeno u uvodnim izjavama od 349. do 357., prijavljena mjera olakšat će gospodarsku djelatnost proizvodnje električne energije iz lignita zahvaljujući predvidljivosti i pravnoj sigurnosti koje omogućuje, ali i proizvodnju električne energije iz alternativnih izvora jer će prijevremeno zatvaranje jedinice poduzetnika RWE stvoriti manjak električne energije koji pogoduje toj proizvodnji.

6.3.2.2 Učinak poticaja

(358) U skladu s točkom 427. CEEAG-a mjera treba potaknuti promjenu u gospodarskom ponašanju operatora koji svoje djelatnosti povezane s ugljenom obustave prije kraja njihova ekonomskog vijeka trajanja. Kako bi utvrdila je li to slučaj, Komisija će usporediti činjenični scenarij (tj. učinke prijavljene mjere) s protučinjeničnim scenarijem (tj. scenarijem bez prijavljene mjere).

([146]) Komunikacija Komisije od 14. siječnja 2020.: Plan ulaganja za održivu Europu. Plan ulaganja za europski zeleni plan.
([147]) Potvrđeno na sastanku Europskog vijeća održanom 12. prosinca 2019. Zaključci, 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) Komisija smatra da prijavljena mjera ima učinak poticaja jer potiče RWE da zatvori svoja postrojenja prije nego što bi se inače očekivalo u tržišnim uvjetima i na taj način mijenja njegovo ponašanje, koje on ne bi promijenio da nema prijavljene mjere. Njemačka je procijenila očekivanu profitabilnost elektrana na lignit poduzetnika RWE. Prema revidiranom izračunu, postrojenja su profitabilna i njihova izgubljena dobit premašuje iznos naknade (vidjeti uvodne izjave 64. i 65.). Unatoč tomu što Njemačka priznaje da postoji određeni stupanj neizvjesnosti u predviđanjima i tomu što treće strane predlažu alternativne scenarije profitabilnosti, u protučinjeničnom scenariju, tj. u scenariju bez prijavljene mjere, postrojenja poduzetnika RWE vjerojatno bi nastavila s radom. Prema izračunima koje je dostavila Njemačka, u protučinjeničnom scenariju postrojenja poduzetnika RWE nastavila bi ostvarivati dobit, a kad prijavljene mjere ne bi bilo, RWE ne bi imao poticaj za postupno zatvaranje svojih elektrana na lignit. S obzirom na to da se u činjeničnom scenariju prijavljenom mjerom utvrđuje postupno ukidanje profitabilnih postrojenja poduzetnika RWE u zamjenu za financijsku naknadu, uz pravnu sigurnost i predvidljivost te druge prednosti koje prijavljena mjera donosi (vidjeti uvodnu izjavu 232.), vidljiv je jasan učinak poticaja na RWE.

(360) Komisija isto tako smatra kako činjenica da je RWE već zatvorio šest jedinica ([150]) prije nego što je Njemačka u prosincu 2022. Komisiji dostavila izmijenjenu mjeru RWE ne dovodi u pitanje učinak poticaja na RWE da zatvori te jedinice. To je zato što je pri zatvaranju tih šest jedinica RWE postupao očekujući da će Njemačka platiti naknadu predviđenu Zakonom o zatvaranju (koji je donesen 8. kolovoza 2020., prije nego što je ijedno postrojenje bilo zatvoreno, vidjeti uvodnu izjavu 30.) i ugovorom iz 2021. jer je od Njemačke dobio onoliko jamstava za dodjelu potpore koliko ih je legitimno od nje mogao dobiti. Njemačka je tvrdila i da mjera RWE u svojem početnom i izmijenjenom obliku ima učinak poticaja na RWE (vidjeti uvodnu izjavu 244.).

(361) Osim toga, u skladu s točkom 427. CEEAG-a mjera ne bi trebala dovesti do zaobilaženja pravila koja se primjenjuju na mjere za sigurnost opskrbe. Komisija u tom pogledu napominje da cilj prijavljene mjere nije riješiti dugoročne ili kratkoročne probleme sigurnosti opskrbe koji proizlaze iz nefunkcioniranja tržišta ili regulatornih nedostataka, što su potvrdila i njemačka tijela (vidjeti uvodne izjave 245. i 246.), već postupno ukinuti elektrane na lignit i tako znatno smanjiti emisije stakleničkih plinova u sektoru električne energije, što će pak dovesti do ostvarivanja klimatskih ciljeva za 2030. i 2045. u Njemačkoj (vidjeti uvodnu izjavu 21.). Nadalje, naknada koja će se dodijeliti poduzetniku RWE u okviru prijavljene mjere nije naknada za raspoloživi kapacitet, nego naknada za izgubljenu dobit poduzetnika RWE zbog obveznog prijevremenog zatvaranja njegovih jedinica na lignit. Prema tome, prijavljena mjera ne dovodi do zaobilaženja pravila koja se primjenjuju na mjere za sigurnost opskrbe u skladu s točkom 427. CEEAG-a.

(362) Stoga se može zaključiti da izmijenjena mjera RWE ima učinak poticaja, u skladu sa zahtjevom iz točke 427. CEEAG-a, jer korisnika potiče da promijeni svoje ponašanje i zatvori elektrane na lignit prije nego što je inače predviđeno te na organiziraniji i predvidljiviji način, što korisnik bez potpore ne bi učinio ili bi to učinio na ograničen ili drukčiji način.

6.3.2.3 Nepostojanje povrede bilo koje relevantne odredbe prava Unije

(363) U skladu s točkom 33. CEEAG-a, ako djelatnost koja se podupire ili mjera potpore odnosno njezini uvjeti, uključujući način njezina financiranja ako je on sastavni dio mjere, podrazumijevaju neizbježnu povredu mjerodavnog prava Unije, potpora se ne može proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem.

(364) U ovom slučaju Komisija je posebno ocijenila je li prijavljena mjera u suprotnosti s načelom „onečišćivač plaća” iz članka 191. stavka 2. UFEU-a, koji glasi: „Politika Unije u području okoliša usmjerena je prema postizanju visokog stupnja zaštite, uzimajući u obzir različitost prilika u različitim regijama Unije. Temelji se na načelu opreznosti te na načelu preventivnog djelovanja, načelu da se šteta nanesena okolišu popravlja ponajprije na samom izvoru te na načelu da onečišćivač plaća.” U točki 19. podtočki 58. CEEAG-a načelo „onečišćivač plaća” definirano je kako slijedi: „troškove mjera za uklanjanje onečišćenja treba snositi onečišćivač koji uzrokuje onečišćenje”.

([150]) Prva jedinica (Niederaußem D) zatvorena je u prosincu 2020., tj. nakon donošenja Zakona o zatvaranju u kolovozu 2020., tri jedinice (Neurath B, Niederaußem C, Weisweiler E) do kraja 2021. i još dvije jedinice 2022. (Neurath A, Frechen/Wachtberg), vidjeti tablicu 2.

(365) Komisija se slaže s Njemačkom, koja je navela (vidjeti uvodnu izjavu 247.) da se poštuje načelo „onečišćivač plaća” jer troškove koji će se nadoknaditi uzrokuje prijevremeno zatvaranje, a ne operatori. Drugim riječima, naknada ne bi pokrila troškove koje bi operatori ionako morali snositi u scenariju bez prijevremenog postupnog ukidanja lignita.

(366) Stoga se prijavljenom mjerom ne povređuje članak 191. stavak 2. UFEU-a ni načelo opisano u točki 19. podtočki 58. CEEAG-a.

(367) Jedna treća strana navela je da su djelatnosti operatora povreda sekundarnog zakonodavstva Unije, na primjer Provedbene odluke Komisije 2018/1135 o izvješćivanju o provedbi Direktive o industrijskim emisijama ili pravilâ o naknadama za vodu i troškovima štete (vidjeti uvodnu izjavu 151.). Komisija smatra da se te tvrdnje ne odnose na ovaj slučaj zbog razloga koji su navedeni u uvodnoj izjavi 360.

(368) Komisija stoga zaključuje da izmijenjena mjera RWE nije u suprotnosti ni s jednom mjerodavnom odredbom ili općim načelima prava Unije te da je u skladu s točkom 33. CEEAG-a.

6.3.3 *Negativni uvjet: mjera potpore ne smije neopravdano utjecati na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu*

6.3.3.1 Svođenje narušavanja tržišnog natjecanja i trgovine na najmanju moguću mjeru

(369) Prijavljena mjera uglavnom utječe na tržište električne energije u Njemačkoj, na kojem se međusobno natječe nekoliko dobavljača. Mogla bi utjecati i na tržišta električne energije u susjednim zemljama s obzirom na prekograničnu međupovezanost.

6.3.3.1.1 Nužnost potpore

(370) U skladu s točkom 428. CEEAG-a Komisija smatra da postoji potreba za mjerom ako država članica može dokazati da je mjera usmjerena na situaciju u kojoj može donijeti bitno poboljšanje koje tržište ne može ostvariti samo. Na primjer tako da omogući postupno ukidanje postrojenja za proizvodnju električne energije iz ugljena i time pridonese razvoju gospodarske djelatnosti proizvodnje električne energije iz alternativnih izvora do kojeg ne bi u toj mjeri došlo bez mjere. U tom smislu Komisija može isto tako razmotriti bi li tržište samo ostvarilo usporedivo smanjenje emisija CO_2 bez mjere ili pridonosi li mjera znatno pravnoj sigurnosti i predvidljivosti kojih bez nje ne bi bilo te olakšava li zelenu tranziciju.

(371) Komisija smatra da su relevantne jedinice poduzetnika RWE profitabilne (vidjeti uvodne izjave 64. i 65.) i stoga nema poticaja za njihov izlazak s tržišta, barem ne u mjeri i u roku predviđenima u okviru prijavljene mjere, te stoga tržište ne može samo ostvariti željene ciljeve prijavljene mjere. Kako je opisano u uvodnoj izjavi 21., glavni je cilj prijavljene mjere postići klimatsku neutralnost do 2045. i ispuniti privremene ciljeve za 2030. tako što će se omogućiti razvoj više obnovljivih izvora energije na tržištu proizvodnje električne energije. Postupno ukidanje lignita stvorit će potrebu za dodatnim jedinicama i kapacitetima za proizvodnju električne energije jer će smanjiti postojeće kapacitete Njemačke za proizvodnju energije, tj. smanjit će ponudu, dok će potražnja ostati ista. To će pak omogućiti prodiranje novih obnovljivih izvora energije na tržište te smanjenje emisija CO_2 i postizanje klimatske neutralnosti do 2045. u Njemačkoj. Njemačka navodi da su, neovisno o prodoru obnovljivih izvora energije, smanjenja emisija koja su povezana s postupnim ukidanjem lignita potrebna kako bi Njemačka ostvarila svoje klimatske ciljeve (vidjeti uvodnu izjavu 21.). Nadalje, prijavljena mjera osigurava pravnu sigurnost i pruža pouzdan plan stavljanja postrojenja izvan pogona, kojih bez prijavljene mjere ne bi bilo, a ključni su u regijama na koje utječe postupno ukidanje lignita.

(372) Stoga Komisija smatra da je prijavljena mjera usmjerena na situaciju u kojoj može dovesti do znatnog poboljšanja koje tržište ne može pravodobno ostvariti samo. Komisija nadalje napominje da postupno ukidanje kapaciteta za proizvodnju energije iz lignita pridonosi razvoju gospodarske djelatnosti proizvodnje energije iz obnovljivih izvora, koji bez prijavljene mjere ne bi bio jednakog opsega (vidjeti uvodne izjave 350. i 351.).

(373) S obzirom na prethodno navedeno Komisija zaključuje da je prijavljena mjera nužna za postizanje njezina cilja i da olakšava zelenu tranziciju u skladu s točkom 428. CEEAG-a.

6.3.3.1.2 Primjerenost

(374) U skladu s točkom 429. CEEAG-a države članice dužne su dokazati da je mjera odgovarajući instrument politike za postizanje predviđenog cilja, tj. ne smije postojati instrument politike i potpore s kojim se može ostvariti iste rezultate, a koji manje narušava tržišno natjecanje. Na primjer, mjera je odgovarajuća ako je dobro usmjerena ka tome da pridonese razvoju proizvodnje električne energije iz alternativnih izvora bez znatnog utjecaja na funkcioniranje tržišta električne energije i zapošljavanje, i da osigura predvidljivost obustave te ujedno pridonese cilju smanjenja emisija CO_2.

(375) Njemačka tijela odlučila su postupno ukinuti lignit primjenom dogovorenog rješenja, u skladu s preporukom Povjerenstva za ugljen (vidjeti uvodne izjave 24. i 232.). Članovi Povjerenstva za ugljen predstavnici su širokog spektra društvenih, političkih i gospodarskih aktera te su predložili dražbe kao najprimjereniji put naprijed.

(376) Kako je opisano u uvodnim izjavama od 25. do 28., prije donošenja odluke o prijavljenoj mjeri Njemačka je ocijenila različite opcije politike. Njemačka tijela razmotrila su tri alternativna scenarija politike: i. oslanjanje na postojeći ETS EU-a i ciljeve za energiju iz obnovljivih izvora, ii. nacionalnu minimalnu cijenu CO_2 za sektore koji su već obuhvaćeni ETS-om EU-a, iii. regulatorno zatvaranje bez naknade. Njemačka smatra da je prijavljena mjera primjerena kao instrument politike za troškovno učinkovitu, predvidljivu, društveno prihvatljivu i zakonski pravilnu provedbu postupnog ukidanja lignita u Njemačkoj.

(377) Komisija prima na znanje objašnjenje Njemačke prema kojem su te druge opcije politike odbačene jer ne bi omogućile da se na sličan usmjeren način postignu ciljevi razvoja gospodarske djelatnosti proizvodnje električne energije iz alternativnih izvora te ne bi bilo moguće unaprijed utvrditi plan postupnog zatvaranja, što bi negativno utjecalo na sigurnost opskrbe i zaposlenike u tom sektoru. Prema mišljenju Komisije, budući da je glavni cilj njemačkih tijela smanjiti emisije CO_2 radi postizanja klimatske neutralnosti i da elektrane na lignit proizvode znatne emisije (npr. u 2021. ispustile su 110 milijuna tona CO_2, vidjeti uvodnu izjavu 17.), Njemačka je opravdano zaključila da bi se klimatska neutralnost mogla postići samo u slučaju posebne usredotočenosti na sektor proizvodnje energije iz lignita.

(378) Osim toga, Komisija napominje da bi uvođenje obveze regulatornog zatvaranja od 2020. bilo snažnija intervencija u prava vlasništva poduzetnika RWE vidjeti odjeljak 6.1.2.1. o načelima intervencija u prava vlasništva na temelju GG-a), kojom bi se najvjerojatnije uklonila poslovna osnova za sporazumno postupno ukidanje lignita koje su njemačka vlada i operatori dogovorili u ugovoru iz 2021., koji uključuje potpuno odricanje od pravnih lijekova (vidjeti uvodnu izjavu 232.), te bi se stoga moglo ugroziti postizanje klimatskih ciljeva za 2030. i 2045. Komisija stoga smatra da je postupno zatvaranje tijekom duljeg razdoblja razumno.

(379) Komisija nadalje smatra da su bespovratna sredstva najprimjereniji instrument potpore za postizanje predviđenog cilja u usporedbi sa, na primjer, zajmom ili jamstvom. Samo bespovratnim sredstvima osigurat će se da se poduzetniku RWE nadoknadi dobit koju bi ostvario da nije bilo prijevremenog zatvaranja.

(380) Treće strane tvrdile su da naknada i njezin izračun nisu primjereni jer bi se mnoge elektrane na lignit u svakom slučaju zatvorile i bez naknade, u skladu sa zakonima tržišta (uvodne izjave 170., 171., 174.). Komisija u tom pogledu upućuje na revidirani izračun koji je dostavila Njemačka, iz kojeg je vidljivo da, prema procjenama, osam od devet jedinica poduzetnika RWE za koje su dostavljeni podaci po postrojenju bilježi izgubljenu dobit u razdoblju od 2021. do 2026. te da neto sadašnja vrijednost te izgubljene dobiti premašuje neto sadašnju vrijednost dogovorene naknade poduzetniku RWE (uvodne izjave 64. i 65.).

(381) Neke treće strane uputile su na poljski predmet koji se odnosio na potporu za zatvaranje rudnika ugljena ([151]) (vidjeti uvodne izjave 170. i 174.). Komisija napominje da je ta potpora odobrena na temelju Odluke Vijeća iz 2010., koja se primjenjuje na slučajeve zatvaranja nekonkurentnih rudnika ugljena. Međutim, ovaj je slučaj drukčiji jer je cilj prijavljene mjere nadoknaditi poduzetniku RWE izgubljenu dobit povezanu s radom elektrana (vidjeti i uvodnu izjavu 430.). Stoga se u ovom predmetu poljski predmet potpore za zatvaranje nekonkurentnih rudnika ugljena ne može primijeniti kao analogija.

(382) Treće strane istaknule su i da Španjolska nije odabrala postupno ukidanje proizvodnje energije iz ugljena, već drugu mjeru (uvodna izjava 172.). Komisija u tom pogledu napominje da nije obvezna apstraktno razmotriti sve alternativne mjere koje je moguće zamisliti jer predmetna država članica, premda mora detaljno navesti razloge na temelju kojih je donesena predmetna mjera potpore, nije uz to dužna pozitivno dokazati da nijedna druga moguća hipotetska mjera ne bi omogućila djelotvornije postizanje željenog cilja ([152]).

(383) Nadalje, Komisija napominje da su okolnosti postupnog ukidanja ugljena u Španjolskoj i Njemačkoj različite. Prvo, valja istaknuti da države članice raspolažu širokom marginom prosudbe pri odlučivanju o svojoj energetskoj i klimatskoj politici. Sud je potvrdio pravo države članice da odlučuje o svojoj kombinaciji izvora električne energije u skladu s člankom 194. UFEU-a ([153]). Stoga će Komisija izraziti sumnju u odabranu mjeru u kontekstu postupka državne potpore samo ako je očito da postoji instrument politike i potpore kojim bi se postigli isti rezultati kao mjerom koju je država članica prijavila, a koji manje narušava tržišno natjecanje. U ovom slučaju nijedna država članica koju su treće strane spomenule nije usporediva s Njemačkom, i to zato što proizvodnja energije iz lignita nije imala tako važnu ulogu u njihovoj kombinaciji izvora energije. Nadalje, Njemačka je dokazala da bi druge vrste mjera, kao što su donja granica cijene ugljika, trošarine ili strože granične vrijednosti intenziteta emisija, doveli do nepreciznijih rezultata ili ne bi omogućili vladi da na isti način upravlja postupnim ukidanjem lignita i time održi socijalni mir, omogući pravnu sigurnost i predvidljivost, uzme u obzir veze između elektrana na lignit i rudnika te osigura što učinkovitije smanjenje proizvodnje električne energije iz lignita na razni cijelog sustava (vidjeti uvodne izjave od 25. do 29. i 232.). Stoga se analogije koje su primijenile treće strane ne mogu prenijeti na prijavljenu mjeru.

(384) Naposljetku, Komisija napominje da prijavljena mjera nije provedena samo na temelju zakona, nego je utvrđena i u ugovoru u kojem su se operatori odrekli svojih zakonskih prava na osporavanje naknade. To državi daje sigurnost da operatori neće osporiti Zakon o zatvaranju, što se samim Zakonom o zatvaranju ne bi moglo postići.

(385) Zaključno, Komisija smatra da je prijavljena mjera dobro usmjerena na postizanje napretka u razvoju proizvodnje električne energije iz alternativnih izvora i da istodobno ublažava utjecaj na sigurnost opskrbe i osigurava predvidljivost obustave djelatnosti te pridonosi njemačkim nacionalnim ciljevima u području smanjenja emisija. Stoga je prijavljena mjera u skladu s točkom 429. CEEAG-a i primjeren je instrument za doprinos razvoju određenih gospodarskih djelatnosti.

6.3.3.1.3 Proporcionalnost

(386) U skladu s točkom 430. CEEAG-a potpore se u načelu moraju dodijeliti u okviru konkurentnog natječajnog postupka na temelju jasnih, transparentnih i nediskriminirajućih kriterija. Taj se zahtjev ne primjenjuje ako država članica dokaže da natječajni postupak vjerojatno neće biti konkurentan iz objektivnih razloga. To na primjer može biti slučaj ako je broj potencijalnih sudionika ograničen, pod uvjetom da to nije posljedica diskriminirajućih kriterija prihvatljivosti.

([151]) Odluka Komisije o državnoj potpori SA.100533 (2021/NN) – Poljska – Izmjene plana zatvaranja poljskih rudnika ugljena (SL C 231, 30.6.2023., str. 8.).

([152]) Presuda Općeg suda od 21. prosinca 2022., Breuninger/Komisija, T-260/21, ECLI:EU:T:2022:833, t. 63.

([153]) Presuda Suda od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, t. 80.

(387) Njemačka tvrdi da se u ovom slučaju ne bi trebao zahtijevati natječajni postupak. Prvo, Komisija podsjeća na uvodnu izjavu 14. odluke o pokretanju postupka i uvodnu izjavu 16. odluke o postupnom ukidanju kamenog ugljena u Njemačkoj, prema kojima su postrojenja na lignit neodvojivo povezana s rudarskim postrojenjima, što zahtijeva sustavniji pristup. Za razliku od njemačkih elektrana na kameni ugljen, koje ugljen nabavljaju na svjetskom tržištu izvan Njemačke, elektrane na lignit nalaze se u blizini rudnika. Lignit nije roba kojom se globalno trguje jer ga zbog njegove relativno niske kalorijske vrijednosti nije isplativo prevoziti u velikim količinama na velikim udaljenostima. To vrijedi i za njemačke rudnike lignita i postrojenja na lignit te je cijeli proces uspostavljen tako da postrojenja u regiji koriste lignit koji se nabavlja u istoj regiji. Njemačka je pokazala da vađenje lignita zahtijeva dalekosežno prostorno planiranje i određeno vrijeme za uvođenje promjena u planiranje. Stoga se raspored zatvaranja postrojenja temelji i na tehničkim aspektima i aspektima planiranja, zbog čega bi bilo teško provesti dražbu s neizvjesnim rezultatima. Kad je riječ o njemačkim postrojenjima na kameni ugljen, tih aspekata prostornog planiranja nema (vidjeti uvodnu izjavu 32.). Osim toga, na rudarskom području u Porajnju, koje opskrbljuje sva postrojenja na lignit na tom području, RWE je jedini operator rudnika i većih postrojenja, tako da se elektrane s tog područja ne bi mogle uključiti u natječajni postupak (vidjeti uvodnu izjavu 32.). Stoga se Komisija slaže s njemačkim tijelima da se u ovom slučaju ne može zahtijevati konkurentni natječajni postupak i da je za postupno ukidanje lignita potreban sustavniji pristup.

(388) Neke treće strane ne slažu se s tim stajalištem i navele su da se konkurentnost natječaja mogla postići jer su mala i veća postrojenja na lignit mogla podnijeti zajedničku prijavu (vidjeti uvodnu izjavu 198.).

(389) Komisija napominje da se situacija manjih elektrana na lignit (otprilike *45 manjih postrojenja na lignit kojima se upravlja u Njemačkoj*) razlikuje zbog veće raznolikosti kad je riječ o njihovim vlasnicima, obično industrijskim korisnicima koji troše vlastitu proizvedenu električnu (a često i toplinsku) energiju. Naime, datum zatvaranja nekih manjih postrojenja koja proizvode i toplinsku energiju u konfiguraciji za kogeneraciju utvrđen je u drugom instrumentu za dekarbonizaciju (*Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz*, Zakon o kombiniranoj proizvodnji toplinske i električne energije) (vidjeti uvodnu izjavu 271.). Osim toga, zbog njihove veličine, moguće zatvaranje manjih postrojenja na lignit nema iste posljedice za obližnje rudnike kao što je slučaj s velikim elektranama na lignit ([154]). Međutim, ako za rudnike lignita (koji pripadaju istim vlasnicima kao velike elektrane na lignit) ne postoji jasno utvrđen plan za postupno ukidanje, kako je predviđeno prijavljenom mjerom, manja postrojenja na lignit koja ovise o tim rudnicima mogla bi imati poteškoća s dostupnošću goriva. Stoga te dvije skupine (mala i velika postrojenja) ne bi mogle sudjelovati u istim dražbama pod jednakim uvjetima.

(390) Budući da u ovom slučaju nije proveden konkurentni natječajni postupak, Komisija će ocijeniti proporcionalnost na razini pojedinačnog slučaja kako bi potvrdila da je naknada ograničena na najnižu potrebnu razinu, u skladu s točkom 432. CEEAG-a. U tom kontekstu Komisija će detaljno analizirati pretpostavke koje je država članica primijenila za utvrđivanje izgubljene dobiti i dodatnih troškova na temelju kojih je izračunana naknada za prijevremenu obustavu usporedbom očekivane profitabilnosti u činjeničnom i protučinjeničnom scenariju. Protučinjenični scenarij trebao bi se temeljiti na opravdanim pretpostavkama i realnim kretanjima na tržištu te bi trebao odražavati predviđene prihode i troškove svakog predmetnog subjekta, pri čemu se uzimaju u obzir moguće izravne funkcionalne poveznice između subjekata.

(391) Komisija napominje da je nakon donošenja odluke o pokretanju postupka Njemačka dostavila revidirani izračun izgubljene dobiti za postrojenja poduzetnika RWE (vidjeti uvodne izjave od 63. do 75.) koja se planiraju zatvoriti u skladu sa Zakonom o zatvaranju i Zakonom o izmjeni ([155]).

(392) Točnije, pretpostavke korištene u revidiranom izračunu za šest jedinica koje su već zatvorene (npr. o cijenama električne energije i CO_2 i inflaciji) temelje se na tržišnim očekivanjima i informacijama koje su bile dostupne neposredno prije datuma zatvaranja tih jedinica ([156]). Komisija taj pristup smatra razumnim jer je to bio iznos izgubljene dobiti koji je RWE mogao očekivati kad je zatvorio te jedinice.

([154]) Kako je opisano u uvodnoj izjavi 26. odluke o postupnom ukidanju kamenog ugljena u Njemačkoj, Njemačka je očekivala da će sve ponude za male elektrane na lignit zajedno iznositi samo 0,9 GW. Za usporedbu, nekoliko pojedinačnih postrojenja poduzetnika RWE (kao što su Niederaußem K, Neurath F (BoA 2), Neurath G (BoA 3)) ima isti ili čak veći kapacitet.

([155]) Njemačka nije dostavila posebne dugoročne izračune za sedam jedinica koje će se zatvoriti nakon 2027. jer su postojeći podaci i izračuni koji se odnose na jedinice koje će se zatvoriti prije 2027. već dovoljni da se opravda iznos naknade u okviru izmijenjene mjere RWE.

([156]) Smatra se da to vrijedi i za zatvaranje jedinice Frechen/Wachtberg u prosincu 2022., za koju su, zbog praktičnih aspekata povezanih s trenutkom u kojem je dostavljen podnesak, a to je 23. prosinca 2022., tržišna očekivanja preuzeta iz dvotjednog razdoblja dva mjeseca prije stvarnog zatvaranja.

(393) Revidirani izračun za tri jedinice čije je zatvaranje predviđeno za siječanj i ožujak 2025. temelji se na najnovijim informacijama dostupnima u trenutku dostavljanja revidiranog izračuna. Komisija taj pristup smatra razumnim i u skladu sa sudskom praksom Suda ([157]).

(394) Kad je riječ o relevantnosti ključnih pretpostavki (cijene CO_2 i električne energije) korištenih za te tri jedinice u revidiranom izračunu i o kretanjima na tržištu od dostavljanja revidiranog izračuna i donošenja odluke o proširenju postupka, Komisija razumnima i opravdanima smatra argumente Njemačke prema kojima daljnje ažuriranje tih pretpostavki nije potrebno (vidjeti uvodnu izjavu 75.). Zapravo je uobičajena industrijska praksa da operatori koji koriste lignit upotrebljavaju budućnosnice koje nude burze kako bi u predstojećem razdoblju stabilno i predvidljivo financijski zaštitili svoje marže i izbjegli izloženost velikim fluktuacijama cijena na promptnom tržištu.

(395) Komisija napominje da je tipično razdoblje zaštite koje primjenjuju operatori postrojenja na lignit tri godine i odgovara likvidnosnoj širini njemačkog tržišta električne energije ([158]). Stoga bi u protučinjeničnom scenariju predmetne tri jedinice mogle ući na tržište u razdoblju od 21. listopada 2022. do 4. studenog 2022. (kad su s tržišta preuzeti podaci o tim postrojenjima za potrebe izračuna izgubljene dobiti) i postupno prodavati svoju planiranu proizvedenu električne energije barem tijekom dijela razdoblja nakon zatvaranja u činjeničnom scenariju i kupiti odgovarajuću količinu emisijskih jedinica. RWE se složio s tim da je terminska prodaja proizvedene električne energije uobičajena poslovna praksa (vidjeti uvodnu izjavu 179. točku (b)). Njemačka je tvrdila da je stoga takvo ponašanje moguće u protučinjeničnom scenariju.

(396) Komisija smatra da je moguće, s obzirom na to da bi se transakcija dogodila 2022., da bi RWE u tom trenutku mogao prodati električnu energiju za isporuku do kraja 2025. Tri jedinice planiraju se zatvoriti u siječnju i ožujku 2025. Komisija stoga smatra da je izračun izgubljene dobiti za te tri jedinice za ostatak 2025. moguć protučinjenični scenarij. Njemačka tvrdi da će te jedinice imati izgubljenu dobit i 2026., konkretno u iznosu od 131 milijun EUR ili 6 % ukupne izgubljene dobiti u smislu neto sadašnje vrijednosti (te tri jedinice jedine su jedinice za koje se tvrdi da će imati izgubljenu dobit za 2026., vidjeti uvodnu izjavu 258.). Komisija napominje da je čak i bez izgubljene dobiti triju jedinica za 2026. preostali iznos izgubljene dobiti (2,0 milijarde EUR u smislu neto sadašnje vrijednosti) i dalje viši od iznosa naknade (1,7 milijardi EUR u smislu neto sadašnje vrijednosti). Stoga taj konzervativni pristup ne bi bitno izmijenio rezultat prema kojem je sadašnja vrijednost iznosa naknade niža od vrijednosti izgubljene dobiti.

(397) Nakon odluke o pokretanju postupka treće strane izrazile su zabrinutost da su određeni ključni parametri naknade nerealni ili neprimjereni (vidjeti uvodne izjave 190., 197., 203. i 205.). Komisija smatra da su te zabrinutosti otklonjene revidiranim izračunom. Konkretno, vidjeti uvodne izjave od 393. do 396. te 410. i 411. o pretpostavkama o cijenama električne energije i CO_2, uvodne izjave 397., 403., 405. i 412. o duljini razdoblja za koje se izračunava izgubljena dobit, uvodne izjave 399. i 400. o nepostojanju mehanizma ažuriranja i uvodnu izjavu 406. o uključivanju fiksnih troškova i postupanju s njima. Nekoliko trećih strana kritiziralo je transparentnost mjere, odnosno postupak osmišljavanja mjere, među ostalim izračune naknade i neizvjesnost u pogledu konkretne djelatnosti na koju se naknada odnosi (vidjeti uvodne izjave 193., 197., 203., 204. i 205.). Komisija smatra da su ta pitanja riješena revidiranim izračunom, koji pokazuje da se već samo na temelju izgubljene dobiti određene skupine postrojenja može opravdati iznos naknade (vidjeti uvodnu izjavu 403.).

([157]) Presuda Suda od 26. listopada 2016., DEI/Komisija, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, t. 49.; vidjeti i presudu Suda od 29. travnja 2021. u predmetu C-847/19 P – Achemos Grupė i Achema/Komisija, ECLI:EU:C:2021:343, t. 43., i presudu Suda od 4. ožujka 2021. u predmetu C-362/19 P – Komisija/Fútbol Club Barcelona, ECLI:EU:C:2021:169, t. od 62. do 64.

([158]) Vidjeti na primjer BloombergNEF: *Mapping Power Sector Hedges in Europe*, 13. kolovoza 2019., na internetu: https://about.bnef.com/.

(398) Nadalje, u skladu s točkom 433. CEEAG-a, ako se djelatnosti povezane s ugljenom obustave više od tri godine nakon dodjele naknade, država članica mora uvesti mehanizam za ažuriranje izračuna naknade na temelju najnovijih pretpostavki ako ne može dokazati zašto uporaba takvog mehanizma nije opravdana zbog iznimnih okolnosti u navedenom predmetu.

(399) Kako je opisano u uvodnoj izjavi 76., Njemačka je navela zašto mehanizam ažuriranja u ovom slučaju nije nužan s obzirom na to da će se postrojenja zatvoriti u kratkom vremenskom razdoblju. Komisija se slaže s Njemačkom. Komisija napominje da su za već zatvorene jedinice poduzetnika RWE primijenjene pretpostavke koje su najbliže stvarnom zatvaranju postrojenja što je to moguće. Kad je riječ o jedinicama koje se planiraju zatvoriti u budućnosti, tri jedinice koje su uzete u obzir u revidiranom izračunu planiraju se zatvoriti do 31. ožujka 2025., tj. za manje od tri godine od danas i od trenutka preuzimanja pretpostavki koje su dostavljene Komisiji (tj. od listopada/studenog 2022.), dok za postrojenja koja se planiraju zatvoriti nakon tog datuma nije procijenjena izgubljena dobit. Komisija podsjeća i na to da se trenutkom odobrenja izmijenjene mjere RWE smatra dostava obavijesti o odluci Komisije (vidjeti uvodnu izjavu 78.), što je isto tako trenutak koji je nastupio manje od tri godine prije planiranog zatvaranja posljednje od tri jedinice. Komisija stoga smatra, uzimajući u obzir i argumente iznesene u uvodnoj izjavi 396. o glavnim pretpostavkama, da za izmijenjenu mjeru RWE nije potreban mehanizam ažuriranja.

(400) U nastavku je iznesena Komisijina ocjena revidiranog izračuna predviđene naknade u okviru izmijenjene mjere RWE, u kojoj se uzimaju u obzir sumnje iznesene u odluci o pokretanju postupka.

6.3.3.1.3.1 Izgubljena dobit čije će se posljedice osjetiti u dalekoj budućnosti

(401) U revidiranom izračunu za izmijenjenu mjeru RWE procjenjuje se da će izgubljena dobit prijevremeno zatvorenih postrojenja na lignit poduzetnika RWE iznositi 2,2 milijarde EUR u smislu vrijednosti iz 2022. u odnosu na neto sadašnju vrijednost dogovorene naknade od 1,7 milijardi EUR. Prema tome, neto sadašnja vrijednost naknade niža je od procijenjene izgubljene dobiti.

(402) Komisija napominje da revidirani izračun Njemačke pokazuje da prema procjenama osam od 16 jedinica poduzetnika RWE koje su predviđene za postupno zatvaranje ima izgubljenu dobit u razdoblju od 2021. do 2026. Iako je to znatno kraći vremenski okvir nego što je to bio slučaj s podacima dostavljenima prije odluke o pokretanju postupka, što je korak prema opreznijoj i razumnijoj ocjeni, Komisija napominje da zbog razloga navedenih u uvodnim izjavama 396. i 397. neće uzeti u obzir tvrdnje Njemačke o izgubljenoj dobiti za 2026. Njemačka nije dostavila izračune za sedam jedinica koje će se zatvoriti nakon 2026. jer se, prema njezinu mišljenju, već na temelju izračuna za jedinice zatvorene prije tog datuma može opravdati iznos naknade u okviru izmijenjene mjere RWE.

(403) Komisija napominje da izgubljena dobit već zatvorenih jedinica elektrana u velikoj mjeri ovisi o tržišnim očekivanjima u pogledu budućih cijena električne energije i CO_2 u trenutku njihova zatvaranja. Stoga nemaju sve jedinice poduzetnika RWE koje su već zatvorene izgubljenu dobit (vidjeti uvodnu izjavu 66.).

(404) Komisija napominje da se, suprotno podacima dostavljenima prije odluke o pokretanju postupka, u revidiranom izračunu za procjenu izgubljene dobiti u konzervativnom protučinjeničnom scenariju uzima u obzir samo ograničeno razdoblje kraće od tri godine, koje završava prije planiranih datuma zatvaranja jedinica. Time se znatno smanjuje neizvjesnost predviđanja, posebno za ulazne parametre koji znatno utječu na izgubljenu dobit, kao što su cijene CO_2 i električne energije ili pretpostavljeni vijek trajanja jedinica. Što je vremenski okvir kraći, to su manji izgledi za neočekivane ili disruptivne događaje ili promjene u očekivanim trendovima. To znatno pridonosi otklanjanju sumnji izraženih u uvodnim izjavama od 123. do 132. odluke o pokretanju postupka, u kojima je Komisija tvrdila da se dostavljeni izračuni odnose na daleku budućnost i da su neizvjesni.

(405) Kad je riječ o troškovima, revidirani izračun ne uključuje samo fiksne troškove elektrana nego i fiksne troškove vađenja ruda. Komisija napominje kako se čini da je to u skladu s industrijskom praksom jer se rudnici lignita i postrojenja na lignit obično smatraju dijelom nerazdvojivog gospodarskog sustava (vidjeti uvodne izjave 67. i 259.). Izračuni dostavljeni prije odluke o pokretanju postupka uključivali su samo varijabilne troškove vađenja ruda, zbog čega su troškovi proizvodnje možda bili podcijenjeni, a izgubljena dobit precijenjena. S druge strane, revidirani izračun uključuje ukupne troškove vađenja ruda (fiksne i varijabilne), što Komisija smatra realnijim i razumnijim. Smatra i da je stabilnost troškova vađenja ruda po jedinici proizvodnje razumna pretpostavka s obzirom na kratak vremenski okvir protučinjeničnog scenarija.

(406) Kad je riječ o trajanju rada elektrana da nije donesen Zakon o zatvaranju i s time povezanim sumnjama istaknutima u uvodnim izjavama 124. i 125. odluke o pokretanju postupka, Komisija napominje da se u revidiranom izračunu više ne pretpostavlja operativni vijek trajanja do 70 godina. To je zato što je vremenski okvir za utvrđivanje izgubljene dobiti u revidiranom izračunu mnogo kraći. Osim toga, na temelju revidiranog izračuna nijedno postrojenje za koje se tvrdi da bi zabilježilo izgubljenu dobit ne bi se trebalo zatvoriti više od tri godine nakon posljednje godine u kojoj će ono navodno ostvariti izgubljenu dobit u protučinjeničnom scenariju te je zaista predviđeno da će sedam od osam jedinica koje bi navodno ostvarile izgubljenu dobit raditi samo dvije godine dulje od razdoblja u kojem bi se navodno izgubile dobit u protučinjeničnom scenariju (uvodna izjava 65.). Stoga Komisija na temelju male razlike u činjeničnom i protučinjeničnom scenariju u revidiranom izračunu može smatrati da su sumnje izražene u uvodnim izjavama 124. i 125. odluke o pokretanju postupka otklonjene, kako tvrdi Njemačka (odjeljak 5.3.4.).

(407) Nadalje, Komisija napominje kako je mnogo kraći vremenski okvir predviđene izgubljene dobiti koji je primijenjen u revidiranom izračunu dovoljan da se otkloni sumnja u pogledu ulaganja potrebnih za trajni dugoročni rad postrojenja (vidjeti uvodne izjave 126. i 127. odluke o pokretanju postupka), kako tvrdi Njemačka (uvodna izjava 263.). Kad je riječ o jedinici Niederaußem D, u pogledu koje je Komisija izričito izrazila sumnju da bi mogla raditi i nakon 2020. zbog usklađivanja s Direktivom o industrijskim emisijama (2010/75/EU) i s njome povezanim strožim standardima za velike uređaje za loženje, Komisija napominje da Njemačka u revidiranom izračunu više ne procjenjuje izgubljenu dobit za to postrojenje (uvodna izjava 263.).

(408) Komisija je prethodno izrazila sumnje zbog neizvjesnosti budućih predviđanja (uvodna izjava 129. odluke o pokretanju postupka). Sad navodi da se u revidiranom izračunu koriste provjerljivi i neovisni tržišni podaci koji su bili dostupni neposredno prije datuma zatvaranja (za zatvorene jedinice) ili u trenutku dostavljanja revidiranog izračuna (za jedinice koje su i dalje u radu) (uvodna izjava 67.). U revidiranom izračunu uzima se u obzir i samo ograničeno vremensko razdoblje za procjenu izgubljene dobiti, što znatno umanjuje neizvjesnost budućih predviđanja. Osim toga, diskontna stopa (WACC od 7,5 %) korištena za diskontiranje izgubljene dobiti i naknade čini se prihvatljivom s obzirom na skraćeni vremenski okvir izgubljene dobiti (vidjeti uvodnu izjavu 264.). Komisija stoga zaključuje da je otklonjena njezina sumnja u pogledu neizvjesnosti budućih predviđanja.

(409) Kad je riječ o sumnjama u pogledu cijena goriva i CO_2 (vidjeti uvodnu izjavu 130. odluke o pokretanju postupka), Komisija ističe da Njemačka u revidiranom izračunu uzima u obzir ažurirana i tržišna očekivanja za cijene CO_2, goriva i električne energije ([159]). Taj aspekt ima važnu ulogu u procjeni profitabilnosti predmetnih elektrana jer cijene električne energije utječu na prihode od prodaje električne energije, a cijene CO_2 na najvažniju i najnesigurniju komponentu operativnih troškova elektrana na lignit. Konkretno, za jedinice koje su već bile zatvorene u trenutku dostavljanja revidiranog izračuna u revidiranom izračunu upotrebljavaju se prosječne cijene budućnosnica na burzi EEX iz razdoblja od dva tjedna neposredno prije odgovarajućih datuma zatvaranja, dok se za jedinice koje će se zatvoriti nakon dostavljanja revidiranog izračuna u izračunu upotrebljavaju prosječne cijene zabilježene u razdoblju od 21. listopada 2022. do 4. studenog 2022.

([159]) Cijene goriva (kameni ugljen i plin) utječu na očekivanja u pogledu cijena električne energije jer su elektrane na ugljen i plin obično akteri koji određuju cijene na tržištu. Stoga budućnosnice za cijene električne energije implicitno sadržavaju predviđanja o kretanju cijena goriva.

(410) Komisija napominje i da znatno kraće razdoblje za koje se izgubljena dobit uzima u obzir smanjuje neizvjesnost u pogledu predviđenih cijena CO_2 i električne energije. Taj se vremenski okvir proteže na samo nekoliko godina u budućnosti, za razliku od izračuna koje je Njemačka dostavila prije odluke o pokretanju postupka, u kojima se vremenski okvir u nekom slučajevima protezao do 2061. Skraćeni vremenski okvir omogućio je da se u revidiranom izračunu upotrijebe tržišna očekivanja i očekivanja utemeljena na najnovijim kretanjima cijena. Organizirano njemačko tržište električne energije s transparentnim postupkom utvrđivanja cijena utemeljenim na konkurentnim ponudama nudi mogućnost da se osiguraju ugovori o zaštiti od rizika za električnu energiju, na primjer putem trgovinske platforme EEX-a, koju RWE koristi kako bi financijski zaštitio prodaju električne energije kupnjom istog asortimana proizvoda kao što su proizvodi koji su upotrijebljeni za izračun izgubljene dobiti u protučinjeničnom scenariju ([160]). Upotreba tih stvarnih i provjerljivih podataka o tržišnim cijenama kao osnove za izračun izgubljene dobiti u protučinjeničnom scenariju znatno povećava pouzdanost revidiranog izračuna jer takvo postupanje odgovara uobičajenom ponašanju poduzetnika RWE pri zaštiti od rizika u vjerojatnom vremenskom razdoblju.

(411) Primjena novijih pretpostavki o cijenama i kraćih vremenskih okvira za izračun izgubljene dobiti u revidiranom izračunu također je u skladu s točkom 433. CEEAG-a, u skladu s kojom je mehanizam ažuriranja nužan ako se naknada za zatvaranje postrojenja na ugljen dodjeli više od tri godine prije stvarnog zatvaranja. U konkretnom slučaju jedinica poduzetnika RWE Komisija smatra da su njezine početne sumnje u primjerenost predviđenih cijena goriva i CO_2 otklonjene čak i ako se razmotri primjena pristupa koji bi bio konzervativniji od pristupa propisanog točkom 433. CEEAG-a. Potpora je dodijeljena manje od tri godine prije stvarnog zatvaranja svih osam jedinica za koje Njemačka tvrdi da imaju izgubljenu dobit te se njezina proporcionalnost ocjenjuje na temelju pretpostavki koje nisu starije od tri godine iz perspektive zatvaranja. Osim toga, procijenjena izgubljena dobit tolika je da premašuje iznos naknade u smislu neto sadašnje vrijednosti i ne obuhvaća razdoblje dulje od tri godine od trenutka zatvaranja osam jedinica te ne nadilazi uobičajeno razdoblje zaštite tih jedinica od rizika (od trenutka u kojem su formulirane pretpostavke o ključnim parametrima).

(412) Kad je riječ o sumnji izraženoj u uvodnoj izjavi 131. odluke o pokretanju postupka, u kojoj Komisija ističe da nije primila podatke za svaku jedinicu predviđenu za zatvaranje, Komisija ističe da revidirani izračun sadržava podatke za svih devet jedinica poduzetnika RWE koje se planiraju zatvoriti do 31. ožujka 2025. Prima na znanje argument Njemačke prema kojem je to dovoljno da se opravda iznos naknade (uvodna izjava 266.) i smatra da je njezina sumnja u vezi s tim pitanjem otklonjena.

(413) Kad je riječ o sumnji izraženoj u uvodnoj izjavi 132. odluke o pokretanju postupka zbog nedostatka analize osjetljivosti u pogledu cijena CO_2 i električne energije, Komisija napominje da se u revidiranom izračunu u protučinjeničnom scenariju upotrebljavaju stvarni i provjerljivi podaci o tržišnim cijenama te simulira uobičajeno ponašanje operatora elektrana na lignit pri zaštiti od rizika u realnom vremenskom okviru. To je u suprotnosti s podacima dostavljenima prije odluke o pokretanju postupka, u kojima su se upotrebljavale netržišne pretpostavke u dugoročnom razdoblju. Nadalje, za izračun izgubljene dobiti već zatvorenih jedinica upotrijebljena su najažurnija predviđanja dostupna prije zatvaranja te Komisija stoga smatra da više nema potrebe za analizom osjetljivosti. To vrijedi i za tri jedinice koje se tek trebaju zatvoriti i za koje Njemačka također tvrdi da će imati izgubljenu dobit. Komisija na temelju uobičajenog ponašanja poduzetnika RWE na tržištu smatra da argumenti navedeni u uvodnim izjavama 395. i 396. pokazuju realnu mogućnost u protučinjeničnom scenariju da te jedinice u trenutku dostavljanja revidiranog izračuna fiksiraju svoje operativne marže.

(414) Komisija smatra da činjenica da se sistemski učinak zatvaranja elektrana na njemačko tržište električne energije uzima u obzir u obliku popusta na cijene električne energije u protučinjeničnom scenariju (u usporedbi sa stvarnim tržišnim očekivanjima u činjeničnom scenariju) pridonosi pouzdanosti revidiranog izračuna. U protučinjeničnom scenariju cijene električne energije niže su u usporedbi sa stvarnim scenarijem jer je u prvom slučaju u pogonu više jedinica na lignit, a veća potražnja može se zadovoljiti relativno jeftinijim proizvodnim kapacitetima. Konkretno, cijene električne energije u protučinjeničnom scenariju niže su za 1,7 % u 2023. i 3,2 % u 2026. u odnosu na činjenični scenarij (vidjeti uvodnu izjavu 74.). To znači da je izgubljena dobit jedinica poduzetnika RWE koja je izračunana u protučinjeničnom scenariju niža nego što bi bila kad se taj učinak ne bi uzeo u obzir. Stoga su procjene izgubljene dobiti dobivene izračunom konzervativnije.

([160]) Vidjeti na primjer BloombergNEF (2019.): *Mapping Power Sector Hedges in Europe*. 13. kolovoza 2019., na internetu: https://about.bnef.com/.

(415) Naposljetku, Komisija navodi da je zbog načina na koji su oblikovani ostali parametri revidiranog izračuna procjena izgubljene dobiti konzervativnija od izračuna dostavljenih prije odluke o pokretanju postupka. Konkretno, revidirani izračun ne uključuje prihode od proizvodnje toplinske energije i tržišta električne energije uravnoteženja, zbog čega je izgubljena dobit podcijenjena. Nadalje, u izračunu se pretpostavlja da će se gornja granica tržišnih prihoda za proizvođače električne energije, koja je u trenutku ažuriranog podneska bila odobrena samo do 30. lipnja 2023., produljiti do 30. travnja 2024., čime bi se smanjila izgubljena dobit postrojenja Frechen/Wachtberg. Njemačka vlada naposljetku je odlučila da neće produljiti primjenu gornje granice tržišnih prihoda nakon 30. lipnja 2023. ([161]) Da se to uzelo u obzir u revidiranom izračunu, izgubljena dobit postrojenja Frechen/Wachtberg bila bi viša za 181 milijun EUR u smislu neto sadašnje vrijednosti; Osim toga, u izračunu se pretpostavlja da će jedinice Neurath D i E biti zatvorene 31. ožujka 2025. te je izgubljena dobit uključena tek od tog datuma, međutim mogle bi se zatvoriti krajem ožujka 2024. i stoga imati veću izgubljenu dobit u preostalim mjesecima 2024. i 2025. (uvodna izjava 259.).

(416) Kad je riječ o tvrdnjama treće strane o neobjašnjenom trajanju razdoblja za koje je izračunana izgubljena dobit u revidiranom izračunu (vidjeti uvodnu izjavu 194.), Komisija napominje da to razdoblje ne prelazi ono što Njemačka smatra potrebnim kako bi dokazala da je izgubljena dobit veća od naknade. Kad je riječ o gornjoj granici tržišnih prihoda koja se primjenjivala u Njemačkoj od 1. prosinca 2022. do 30. lipnja 2023. na temelju Uredbe Vijeća (EU) 2022/1854 ([162]), pravna situacija u Njemačkoj uzeta je u obzir u izračunima, a sama gornja granica nije predmet ovog postupka. U svakom slučaju, argument treće strane nije relevantan jer predmetne tri jedinice poduzetnika RWE, koje navodno imaju povoljniji tretman u okviru gornje granice tržišnih prihoda, nisu uključene u revidirani izračun izgubljene dobiti poduzetnika RWE koji je dostavila Njemačka, s obzirom na to da će se zatvoriti tek nakon ili krajem 2030. i stoga ne utječu na revidirani izračun.

(417) Kad je riječ o argumentu treće strane prema kojem Zakon o održavanju zamjenskih elektrana (uvodna izjava 208.) trenutačno pogoduje postrojenjima na lignit poduzetnika RWE, Komisija napominje da jedinice na lignit koje su obuhvaćene tim zakonom ([163]) nisu jedinice koje su obuhvaćene izmijenjenom mjerom RWE. Stoga se jedinice na lignit koje se podupiru prijavljenom mjerom i one na koje se odnosi Zakon o održavanju zamjenskih elektrana ne preklapaju.

(418) Naposljetku, kad je riječ o argumentu treće strane prema kojem bi se pri izračunu izgubljene dobiti poduzetnika RWE trebala uzeti u obzir i potencijalna državna potpora za proširenje plinskih elektrana prilagođenih vodiku na lokacijama zatvorenih jedinica na lignit (uvodna izjava 193.), Komisija je zadovoljna objašnjenjima Njemačke prema kojima bi se u okviru bilo kakvih zasebnih novih mjera za prelazak na klimatski neutralnu proizvodnju energije potpora dodjeljivala na temelju općih i transparentnih natječaja koji su otvoreni za sve poduzetnike te prema kojima te nove mjere ne bi pružile nikakvo jamstvo potpore za RWE (vidjeti uvodnu izjavu 273.). Nadalje, kad bi se ta nova potpora dodijelila poduzetniku RWE, odnosila bi se na druge prihvatljive troškove, tj. troškove povezane s izgradnjom novog postrojenja.

6.3.3.1.3.2 Mehanizam odgođenog zatvaranja i mehanizam rezerve

(419) Kako je opisano u tablici 3, jedno postrojenje poduzetnika RWE bit će preneseno u mehanizam odgođenog zatvaranja i dobit će naknadu za razdoblje tijekom kojeg će biti u mehanizmu (od 2029. do 2033.), nakon čega će biti trajno zatvoreno. Njemačka je navela da se naknada u okviru mehanizma odgođenog zatvaranja isplaćuje neovisno i ne utječe na naknadu u okviru prijavljene mjere (uvodna izjava 35.).

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

([162]) Uredba Vijeća (EU) 2022/1854 od 6. listopada 2022. o hitnoj intervenciji za rješavanje pitanja visokih cijena energije (SL L 261 I, 7.10.2022., str. 1.).

([163]) Vidjeti tablicu 1 u Odluci Komisije od 30. rujna 2022. o državnoj potpori SA.103662 – Privremena rezerva za opskrbu električnom energijom iz lignita radi uštede plina (SL C 439, 18.11.2022., str. 1.).

(420) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 133. odluke o pokretanju postupka, Komisija je preliminarno utvrdila da su iznosi naknade u okviru mehanizma odgođenog zatvaranja neodvojivo povezani s naknadom za zatvaranje. Komisija je dvojila u pogledu toga je li mehanizam odgođenog zatvaranja zasebna mjera koju ne treba uzeti u obzir pri ocjeni proporcionalnosti.

(421) U uvodnim izjavama od 120. do 123. odluke o proširenju postupka Komisija je dodatno analizirala podneske Njemačke i u toj je fazi zaključila da se čini da nema preklapanja u izračunima za potrebe tih dvaju instrumenata.

(422) Komisija ostaje pri tom mišljenju i zaključuje da nema preklapanja. Uzimajući u obzir objašnjenja Njemačke i poduzetnika RWE (vidjeti uvodne izjave 276. i 179.), Komisija smatra da plaćanja povezana s mehanizmom odgođenog zatvaranja nisu relevantna jer revidirani izračun naknade za prijevremeno zatvaranje u okviru prijavljene mjere ne uključuje postrojenje (Niederaußem G ili H) koje bi se prenijelo u mehanizam odgođenog zatvaranja. Nadalje, pri ocjeni proporcionalnosti izmijenjene mjere RWE ne bi trebalo uzeti u obzir naknadu za mehanizam odgođenog zatvaranja jer je riječ o dva zasebna instrumenta:

(a) prvo, prijavljenom mjerom nadoknađuje se izgubljena dobit prouzročena obveznim prijevremenim zatvaranjem postrojenja na lignit poduzetnika RWE, dok u okviru mehanizma odgođenog zatvaranja operatori primaju naknadu za postrojenja stavljena u stanje mirovanja. U slučaju poduzetnika RWE riječ je o jednom postrojenju, Niederaußem G ili H, koje će se prenijeti u mehanizam odgođenog zatvaranja 31. prosinca 2029. i potpuno zatvoriti 31. prosinca 2033.;

(b) drugo, prijavljena mjera i mehanizam odgođenog zatvaranja odnose se na različita vremenska razdoblja. Prijavljena mjera odnosi se na konačno zatvaranje od 31. prosinca 2033. nadalje, dok se mehanizam odgođenog zatvaranja odnosi na razdoblje provedeno u tom mehanizmu, odnosno od 31. prosinca 2029. do 31. prosinca 2033. To je slučaj s postrojenjem Niederaußem G ili H, jedinom jedinicom poduzetnika RWE koja se prenosi u mehanizam odgođenog zatvaranja. Niederaußem G ili H ući će u mehanizam odgođenog zatvaranja 31. prosinca 2029., a konačno će se zatvoriti 31. prosinca 2033. To znači da ne postoji vremensko preklapanje između prijavljene mjere i ulaska jedinice Niederaußem G ili H u mehanizam odgođenog zatvaranja. Osim toga, Niederaußem G ili H nije uključen u revidirani izračun (vidjeti uvodnu izjavu 66.);

(c) treće, prijavljena mjera i mehanizam odgođenog zatvaranja slijede različite logike, a naknada se izračunava na različite načine. Naknada u okviru prijavljene mjere izračunava se na temelju raznih ulaznih podataka i predviđanja izgubljene dobiti, tj. riječ je o budućoj naknadi koja se odnosi samo na godine nakon zatvaranja, dok se naknada u okviru mehanizma odgođenog zatvaranja izračunava na temelju izgubljene dobiti prema formuli za provjeru profitabilnosti u prethodne tri godine, tj. po prirodi je retroaktivna i odnosi se samo na godine prije ulaska u mehanizam odgođenog zatvaranja. Osim toga, izračun izgubljene dobiti ne uključuje naknadu za mehanizam odgođenog zatvaranja. Stoga nema preklapanja troškova/dobiti obuhvaćenih tim dvama instrumentima;

(d) četvrto, odredba Zakona o zatvaranju (članak 45.) u skladu s kojom se prvi obrok naknade plaća na kraju godine u kojoj je postrojenje na lignit prvi put trajno zatvoreno ili preneseno u mehanizam odgođenog zatvaranja odnosi se na trenutak plaćanja naknade, a ne na prijavljenu mjeru kao takvu. Stoga prijavljena mjera i mehanizam odgođenog zatvaranja nisu međusobno neodvojivo povezani i plaćanje u okviru prijavljene mjere nije uvjetovano mehanizmom odgođenog zatvaranja i obratno.

(423) Nadalje, Komisija smatra da su mehanizam odgođenog zatvaranja i prijavljena mjera dvije zasebne mjere i s obzirom na kriterije utvrđene u sudskoj praksi. Sud je presudio da se ne može isključiti da se nekoliko uzastopnih intervencija države treba, s ciljem primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a, smatrati jedinstvenom intervencijom. To posebno može biti slučaj kad su uzastopne intervencije u pogledu svoje kronologije, svojeg cilja i položaja poduzetnika u trenutku tih intervencija toliko međusobno usko povezane da ih je nemoguće razdvojiti ([164]). U ovom su slučaju te dvije mjere razdvojene u dva različita razdoblja (vidjeti uvodnu izjavu 423. točku (b)). Imaju drukčiju svrhu jer mehanizam odgođenog zatvaranja služi tržištu u izvanrednim situacijama te operatorima osigurava nadoknadu za zadržavanje jedinica u stanju mirovanja, dok se prijavljenom mjerom nadoknađuje izgubljena dobit zbog prijevremenog postupnog ukidanja lignita, ali operatorima ne nalaže da nastave proizvoditi električnu energiju pod određenim uvjetima. Nadalje, te dvije mjere imaju različite pravne osnove: mehanizam odgođenog zatvaranja uređen je člankom 50. Zakona o zatvaranju, dok su iznos naknade i pojedinosti upravljanja njome uređeni člankom 44. Zakona o zatvaranju i ugovorom iz 2021. te njihovom izmjenom. Naposljetku, mehanizmom odgođenog zatvaranja upravljaju operatori sustava i operatori prijenosnih sustava, što nije slučaj s prijavljenom mjerom. Zbog tih razloga mjere nisu međusobno usko povezane i stoga nisu međusobno neodvojive. Prema tome, mehanizam odgođenog zatvaranja i prijavljena mjera ne mogu se smatrati jednom mjerom ni s obzirom na mjerodavnu sudsku praksu.

(424) Naposljetku, kad je riječ o argumentu treće strane o potencijalnom utjecaju prijenosa triju jedinica (Niederaußem K, Neurath F i Neurath G) u rezervu do 31. prosinca 2033. na izgubljenu dobit poduzetnika RWE (uvodna izjava 196.), Komisija napominje da te jedinice nisu relevantne za ocjenu izmijenjene mjere RWE. To je zato što je predviđeno da će se te jedinice zatvoriti 2030., a Njemačka nije dostavila konkretne dugoročne izračune za sedam jedinica koje će se zatvoriti nakon 2027. jer se iznos naknade u okviru izmijenjene mjere RWE može opravdati već na temelju postojećih podataka u revidiranom izračunu koji se odnose na jedinice koje će se zatvoriti prije 2027. Komisija prima na znanje i objašnjenje Njemačke da te potencijalne nove rezerve nisu predviđene ni Zakonom o izmjeni ni ugovorom o izmjeni, ali će se u budućnosti morati zakonski utvrditi ako ih Njemačka odluči uvesti (uvodna izjava 278.).

(425) Zaključno, Komisija smatra da naknade koje je RWE primio za postrojenje preneseno u mehanizam odgođenog zatvaranja i mogući mehanizam rezerve nisu relevantne za ocjenu proporcionalnosti izmijenjene mjere RWE.

6.3.3.1.3.3 Alternativni scenariji koje je dostavila Njemačka

(426) Alternativni scenariji koje je Njemačka dostavila prije odluke o pokretanju postupka (vidjeti uvodne izjave 50., 54. i 134. te odluke) nisu relevantni za ocjenu izmijenjene mjere RWE jer je zatvaranje postrojenja poduzetnika RWE u svakom slučaju pomaknuto na 2030., a opcija pojačanog financiranja stavljanja postrojenja izvan pogona na početku razdoblja nije uzeta u obzir u revidiranom izračunu izgubljene dobiti poduzetnika RWE.

6.3.3.1.3.4 Dodatni troškovi sanacije rudnika

(427) U skladu s točkom 425. CEEAG-a naknada za prijevremenu obustavu profitabilnih djelatnosti povezanih s ugljenom „može pokrivati i dodatne troškove poduzetnikâ koji na primjer proizlaze iz dodatnih socijalnih troškova i troškova zaštite okoliša ako su izravno uzrokovani prijevremenom obustavom profitabilnih djelatnosti. U dodatne se troškove ne mogu ubrojiti troškovi koji bi nastali i u protučinjeničnom scenariju.”

(428) U kontekstu izmijenjene mjere RWE Njemačka je dostavila revidirani izračun samo za izgubljenu dobit, točnije, konkretno izgubljenu dobit jedinica poduzetnika RWE koje će se zatvoriti do 31. ožujka 2025., koji pokazuje da je neto sadašnja vrijednost izgubljene dobiti tih jedinica viša od neto sadašnje vrijednosti naknade (uvodne izjave 64. i 65.). Revidirani izračun ne uključuje dodatne troškove sanacije rudnika (uvodna izjava 269.).

([164]) Presuda od 4. lipnja 2015., Komisija/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, t. 97.

(429) Stoga, budući da dodatni troškovi sanacije rudnika nisu uključeni u revidirani izračun i da se već na temelju izgubljene dobiti elektrana može opravdati naknada poduzetniku RWE, nije potrebno izmjeriti i procijeniti dodatne troškove sanacije rudnika koje bi RWE mogao snositi zbog ubrzanog zatvaranja.

6.3.3.1.3.5 Zaključak o proporcionalnosti

(430) Komisija stoga zaključuje da je izmijenjena mjera RWE proporcionalna.

6.3.3.1.4 Zbrajanje

(431) Komisija napominje da će Njemačka osigurati usklađenost s pravilima o zbrajanju kako bi isključila mogućnost prekomjerne naknade u skladu s točkama 56. i 57. CEEAG-a (uvodna izjava 83.).

(432) Neke treće strane navele su da bi mjera zajedno s drugim njemačkim mjerama, kao što su APG, mehanizam odgođenog zatvaranja, mehanizmi za razvoj kapaciteta itd., mogla dovesti do prekomjerne naknade jer bi se isti prihvatljivi troškovi mogli zbrajati (vidjeti uvodne izjave 196. i 206.). Komisija se ne slaže s tim stajalištem. Prihvatljivi troškovi prijavljene mjere odnose se na izgubljenu dobit, dok je, na primjer, mehanizam odgođenog zatvaranja zasebna mjera koja se odnosi na različite prihvatljive troškove, kako je Komisija zaključila u odjeljku 6.3.3.1.3.2. To je slučaj i s drugim mehanizmima za razvoj kapaciteta ili, na primjer, APG-om, koji se ne odnose na izgubljenu dobit poduzetnika RWE zbog prijevremenog zatvaranja elektrana na lignit. Točka 56. CEEAG-a odnosi se na zbrajanje za iste prihvatljive troškove. Stoga Komisija smatra da ne postoji zbrajanje u pogledu prijavljene mjere u smislu točaka 56. i 57. CEEAG-a.

6.3.3.1.5 Transparentnost

(433) Komisija napominje da je Njemačka potvrdila da će osigurati usklađenost sa zahtjevima transparentnosti utvrđenima u točkama 58., 59. i 61. CEEAG-a (vidjeti uvodnu izjavu 84.).

6.3.3.2 Izbjegavanje nepotrebnih negativnih učinaka na tržišno natjecanje i trgovinu

(434) U skladu s točkom 434. CEEAG država članica mora utvrditi i izmjeriti očekivane koristi mjere za okoliš, ako je moguće u smislu potpore po toni izbjegnutih emisija ekvivalenta CO_2. Osim toga, Komisija će dati pozitivnu ocjenu ako mjere uključuju dobrovoljno poništenje emisijskih jedinica CO_2 na nacionalnoj razini.

(435) U skladu s točkom 435. CEEAG-a važno je osmisliti mjere na način da se bilo kakvo narušavanje tržišnog natjecanja ograniči na najmanju moguću mjeru. U nedostatku konkurentnog natječajnog postupka Komisija će procijeniti učinke potpore na tržišno natjecanje i trgovinu na temelju načina na koji je mjera osmišljena i njezina učinka na relevantno tržište.

(436) Prvo, kako je opisano u uvodnoj izjavi 18., Njemačka je procijenila da će prijavljena mjera dovesti do bruto uštede od najmanje 51 milijuna tona emisija CO_2. Prema tome, Njemačka je utvrdila i izmjerila očekivane koristi prijavljene mjere za okoliš u smislu potpore po toni izbjegnutih emisija ekvivalenta CO_2. Drugo, Komisija pozdravlja i činjenicu da se Zakonom o zatvaranju uvodi godišnje poništenje emisijskih jedinica CO_2 na nacionalnoj razini, kako je opisano u uvodnoj izjavi 19. Zakonom o zatvaranju predviđeno je poništenje emisijskih jedinica CO_2 u visini dodatnih smanjenja emisija koja proizlaze iz zatvaranja postrojenja za proizvodnju energije iz lignita uzimajući u obzir intervenciju rezerve za stabilnost tržišta. Pri utvrđivanju broja emisijskih jedinica CO_2 koje će se izbrisati Njemačka bi uzela u obzir zamjenske tehnologije. Stoga Komisija smatra da je ispunjen zahtjev iz točke 434. CEEAG-a.

(437) Kad je riječ o točki 435. CEEAG-a, Komisija ističe da bi pri osmišljavanju mjere poželjna opcija trebalo biti postojanje konkurentnog natječajnog postupka kako bi se osiguralo minimalno narušavanje tržišnog natjecanja i trgovine. Međutim, kako je opisano u uvodnoj izjavi 32., njemačka tijela iznijela su valjane argumente u prilog tomu zašto konkurentni natječajni postupak ne bi trebao biti primjenjiv u ovom slučaju i Komisija se složila s tim stajalištem (uvodna izjava 388. i sljedeće). Stoga Komisija iznimno prihvaća nepostojanje konkurentnog natječajnog postupka u ovom slučaju. U nedostatku konkurentnog natječajnog postupka Komisija će procijeniti učinke potpore na tržišno natjecanje i trgovinu na temelju načina na koji je mjera osmišljena i njezina učinka na relevantno tržište.

(438) Komisija napominje, kako je istaknuto u uvodnoj izjavi 333., da prijavljena mjera utječe na tržišno natjecanje na tržištu električne energije. Konkretno, utjecat će na tržišno natjecanje u Njemačkoj i na susjednim područjima te će vjerojatno utjecati na redoslijed vrijednosti, a time i na veleprodajnu cijenu električne energije.

(439) Međutim, Komisija smatra da prijavljena mjera zbog načina na koji je osmišljena nema nepotrebne negativne učinke na tržišno natjecanje i trgovinu. Prvo, prijavljena mjera vremenski je ograničena, posebno s obzirom na ubrzano postupno ukidanje do 2030. Drugo, proporcionalna je i niža od procijenjene izgubljene dobiti poduzetnika RWE, tj. u revidiranom izračunu za izmijenjenu mjeru RWE procjenjuje se da izgubljena dobit prijevremeno zatvorenih elektrana na lignit poduzetnika RWE iznosi 2,2 milijarde EUR u smislu vrijednosti iz 2022. u odnosu na neto sadašnju vrijednost dogovorene naknade od 1,7 milijardi EUR. Prema tome, neto sadašnja vrijednost naknade niža je od procijenjene izgubljene dobiti (vidjeti uvodnu izjavu 64.) te stoga ne može poboljšati financijski položaj korisnika. Komisija napominje da ta dva aspekta načina na koji je osmišljena prijavljena mjera ublažavaju rizik od nepotrebnih negativnih učinaka na tržišno natjecanje i trgovinu.

(440) Treće strane izrazile su zabrinutost u pogledu izbjegavanja nepotrebnih negativnih učinaka na tržišno natjecanje i trgovinu (vidjeti uvodne izjave od 224. do 229.). Tvrde da će zahvaljujući prijavljenoj mjeri operatori koji koriste lignit moći prodrijeti na susjedna tržišta ili ojačati svoj položaj na tim tržištima, kao što je tržište proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora, na štetu svojih konkurenata. Na primjer, ulaganja operatora koji koriste lignit u kapitalno intenzivna postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora dovela bi do snažnog narušavanja tržišnog natjecanja. Neke treće strane nadalje su navele da naknada predstavlja povredu članka 106. u vezi s člankom 102. UFEU-a jer se njome konsolidira navodni položaj poduzetnika RWE kao dominantnog proizvođača energije na tržištu, u situaciji u kojoj se tržište ionako smanjuje u korist tog poduzetnika (vidjeti uvodnu izjavu 220.).

(441) Njemačka osporava tvrdnju trećih strana da naknada pogoduje poduzetniku RWE na europskom tržištu i da je prijavljena mjera u suprotnosti s člankom 106. u vezi s člankom 102. UFEU-a (vidjeti uvodnu izjavu 274.). Navela je da prijavljena mjera ne narušava niti prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje niti utječe na trgovinu među državama članicama jer RWE nema dominantan položaj na tržištu (vidjeti uvodnu izjavu 274.).

(442) Komisija se ne slaže s tim stajalištima trećih strana. Naime, prvo, Komisija je ocijenila protučinjenični scenarij i utvrdila da je moguć, što znači da bi postrojenja na lignit nastavila s radom nakon predviđenog datuma zatvaranja i da bi stoga RWE ostvario dobit. Prema tome, budući da položaj poduzetnika RWE nije bolji u činjeničnom nego u protučinjeničnom scenariju, ne može biti riječ o neopravdanoj prednosti zahvaljujući kojoj bi RWE mogao prodrijeti na susjedna tržišta ili poboljšati svoj položaj na tržištu. Drugo, postupno ukidanje lignita dovest će do smanjenja kapaciteta na tržištu i omogućit će drugim stranama, uključujući proizvođače energije iz obnovljivih izvora, da prodru na tržište ili ojačaju svoj položaj na njemu. Stoga RWE na temelju izmijenjene mjere RWE ne ostvaruje konkurentsku prednost u odnosu na konkurente. Treće, budući da se poduzetniku RWE nadoknađuje izgubljena dobit koju bi ostvarilo da nije bilo postupnog ukidanja lignita, RWE bi imao priliku za nova ulaganja i bez prijavljene mjere. Stoga prijavljena mjera neće ojačati položaj poduzetnika RWE na relevantnom tržištu. Naposljetku, nijedna ocjena na temelju članaka 102. i 106. UFEU-a nije predmet ove odluke jer se ova službena istraga odnosi na članak 107. UFEU-a. Komisija nadalje ističe da, kao što je to potvrdila Njemačka, RWE nema nikakvo jamstvo za naknadnu potporu za ulaganje zbog zatvaranja svojih elektrana. Takva eventualno odobrena potpora bit će zasebna mjera koja se dodjeljuje na temelju konkurentnih natječaja (vidjeti uvodnu izjavu 273.).

(443) Jedna treća strana navela je da će mjera neopravdano pogodovati poduzetniku RWE, a kako bi se to izbjeglo, trebalo bi uspostaviti dodatne obveze, kao što je učinjeno u predmetu restrukturiranja poduzetnika British Energy plc („predmet BE") ([165]) (vidjeti uvodnu izjavu 227.). Komisija se ne slaže s tim stajalištem. Predmet BE ocijenjen je na temelju Smjernica Komisije o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama („Smjernice o potporama za sanaciju i restrukturiranje") ([166]), koje se odnose na situaciju u kojoj je poduzetniku u teškoćama potrebna potpora za sanaciju ili restrukturiranje. Budući da korisnik u tim slučajevima ne može ostati na tržištu bez intervencije države, u skladu sa Smjernicama o potporama za sanaciju i restrukturiranje možda će biti potrebne dodatne mjere kako bi se izbjeglo daljnje narušavanje tržišnog natjecanja. Za razliku od tog predmeta, RWE nije poduzetnik u teškoćama (vidjeti uvodnu izjavu 456.), a prijavljena mjera ne odnosi se na sanaciju ili restrukturiranje, već na prijevremenu obustavu profitabilne djelatnosti. Stoga se predmet BE ne može primijeniti kao analogija u ovom predmetu.

(444) Nadalje, jedna treća strana uputila je na takozvanu „klimatsku presudu" njemačkog Ustavnog suda od 24. ožujka 2021., u skladu s kojom je postupno ukidanje 2038. prekasno da bi se ispunili klimatski ciljevi Njemačke te mjera prema tome ne ispunjava svoj cilj. Stoga bi se, prema mišljenju te treće strane, moglo reći da negativni učinci nadmašuju pozitivne učinke jer mjera ne pomaže u ostvarivanju potrebnih klimatskih ciljeva Njemačke (vidjeti uvodnu izjavu 226.). Komisija napominje da je stavljanje postrojenja poduzetnika RWE izvan pogona pomaknuto na 2030. i da se naknada traži samo za jedinice koje će se zatvoriti najkasnije do 2025. Stoga argument treće strane nije relevantan.

(445) Zaključno, Komisija smatra da su zahtjevi iz točke 435. CEEAG-a ispunjeni i da je prijavljena mjera osmišljena tako da se njome izbjegavaju nepotrebni negativni učinci na tržišno natjecanje i trgovinu.

6.3.4 *Razmatranje pozitivnih učinaka potpore u odnosu na negativne učinke na tržišno natjecanje i trgovinu*

(446) Kako je opisano u točkama 71. i 72. CEEAG-a, Komisija će usporediti utvrđene negativne učinke mjere potpore na tržišno natjecanje i trgovinske uvjete s pozitivnim učincima planirane potpore na gospodarske djelatnosti koje se podupiru, uključujući njezin doprinos zaštiti okoliša i ciljevima energetske politike te, konkretno, prelasku na ekološki održive djelatnosti i postizanju pravno obvezujućih ciljeva u skladu s Europskim zakonom o klimi i energetskim i klimatskim ciljevima Unije do 2030. U toj će usporedbi Komisija posebnu pozornost posvetiti članku 3. Uredbe (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća ([167]), uključujući načelo „ne nanosi bitnu štetu", ili drugim usporedivim metodologijama.

(447) Negativni učinci mjere na tržišno natjecanje i trgovinu moraju biti dovoljno ograničeni kako bi ukupna bilanca mjere bila pozitivna. U skladu s točkom 73. CEEAG-a Komisija će mjeru potpore smatrati spojivom s unutarnjim tržištem samo ako pozitivni učinci nadmašuju negativne učinke.

(448) Sud je pojasnio da, kako bi se procijenilo utječe li mjera negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu, Komisija mora odvagnuti pozitivne učinke predviđene potpore za razvoj djelatnosti koje ona podupire i negativne učinke koje ta potpora može imati na unutarnje tržište ([168]).

([165]) Odluka Komisije od 27. studenog 2002. o državnoj potpori NN 101/2002 – Potpora Ujedinjene Kraljevine za sanaciju poduzetnika British Energy plc.

([166]) Komunikacija Komisije – Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama (SL C 249, 31.7.2014., str. 1.).

([167]) Uredba (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2020. o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja i izmjeni Uredbe (EU) 2019/2088 (SL L 198, 22.6.2020., str. 13.).

([168]) Presuda od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija, ECLI:EU:C:2020:742, t. 101.

(449) Kad je riječ o negativnoj strani bilance, kako je opisano u uvodnoj izjavi 439., prijavljena mjera utjecat će na tržišno natjecanje u Njemačkoj i na susjednim područjima te će promijeniti redoslijed vrijednosti. Međutim, kako je opisano u odjeljku 6.3.3.2., izmijenjena mjera RWE osmišljena je tako da se izbjegnu nepotrebni negativni učinci na tržišno natjecanje i trgovinu. Konkretno, izmijenjena mjera RWE korisniku omogućuje da ojača svoj položaj na tržištu ili prodre na nova tržišta na način koji u protučinjeničnom scenariju ne bi bio moguć.

(450) Kad je riječ o pozitivnoj strani bilance, Komisija napominje da će postupno ukidanje proizvodnje energije iz lignita olakšati razvoj dodatnih kapaciteta za proizvodnju električne energije na temelju drugih tehnologija, odnosno iz obnovljivih izvora energije, te će Njemačkoj omogućiti da u predviđenom roku ostvari svoj cilj klimatske neutralnosti, tj. privremeni cilj do 2030. i konačni cilj do 2045. (vidjeti odjeljak 6.3.2.). Nadalje, potpora će imati pozitivne učinke u smislu koristi za okoliš, kao što je znatno smanjenje emisija CO_2 u milijunima tona CO_2 godišnje, što bi moglo činiti oko 40 % emisija CO_2 u Njemačkoj (uvodne izjave 16. i 17.). To smanjenje ne bi bilo ostvareno u istom vremenskom okviru da nema prijavljene mjere jer RWE ne bi imao poticaj da prekine rad svojih profitabilnih postrojenja na lignit. Osim toga, prijavljena mjera omogućuje predvidljivost u zatvaranju postrojenja na lignit, što će osigurati sigurnost opskrbe i pružiti jamstva operatorima koji koriste lignit u pogledu zapošljavanja i drugih društvenih učinaka.

(451) Nadalje, njemačka tijela osmislila su prijavljenu mjeru na način da se potencijalno narušavanje tržišnog natjecanja koje proizlazi iz prijavljene mjere, kako je opisano u uvodnoj izjavi 440., svede na najmanju moguću mjeru. Pozitivni učinci prijavljene mjere stoga će poduprijeti prelazak na ekološki održive djelatnosti i pomoći će u postizanju pravno obvezujućih ciljeva u skladu s Europskim zakonom o klimi i energetskim i klimatskim ciljevima Unije do 2030. jer će olakšati razvoj proizvodnje električne energije iz alternativnih izvora, kao što su obnovljivi izvori energije.

(452) Nadalje, prijavljena mjera u skladu je s načelom „ne nanosi bitnu štetu” jer ne podupire obavljanje gospodarskih djelatnosti koje bi nanijele bitnu štetu bilo kojem okolišnom cilju, na primjer povećanjem emisija stakleničkih plinova. Upravo suprotno, cilj je prijavljene mjere smanjiti emisije stakleničkih plinova i olakšati razvoj proizvodnje električne energije iz alternativnih izvora, kao što su obnovljivi izvori energije.

(453) Stoga pozitivni učinci prijavljene mjere nadmašuju privremene učinke na tržišno natjecanje u Njemačkoj i na susjednim područjima s obzirom na to da će prijavljena mjera omogućiti veća smanjenja emisija stakleničkih plinova i na to da je osmišljena tako da ograničava narušavanje tržišnog natjecanja jer je vremenski ograničena, posebno s obzirom na ubrzano postupno ukidanje do 2030., i proporcionalna te je naknada koja se u okviru nje dodjeljuje niža od procijenjene izgubljene dobiti poduzetnika RWE (vidjeti uvodnu izjavu 440.). Uzimajući sve u obzir, prijavljena mjera u skladu je s ciljevima članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a jer olakšava razvoj gospodarske djelatnosti proizvodnje električne energije iz alternativnih izvora, pri čemu ta potpora ne utječe negativno na tržišno natjecanje u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu.

(454) Zaključno, stajalište je Komisije da su ispunjeni zahtjevi iz točaka od 71. do 73. CEEAG-a. Stoga smatra da pozitivni učinci prijavljene mjere nadmašuju njezine potencijalne negativne učinke na tržišno natjecanje i trgovinu.

6.3.5 *Poduzetnici u teškoćama i poduzetnici koji podliježu nalogu za povrat*

(455) Komisija napominje da je Njemačka potvrdila da RWE nije poduzetnik u teškoćama i da ne podliježe neizvršenom nalogu za povrat (uvodne izjave 81. i 82.). Stoga je izmijenjena mjera RWE u skladu s točkama 14. i 15. CEEAG-a ([169]).

([169]) To isto tako znači da nije moguća usporedba s predmetom restrukturiranja poduzetnika British Energy plc koju je predložila treća strana.

6.3.6 *Zaključak o spojivosti potpore*

(456) Zaključno, Komisija smatra da je izmijenjena mjera RWE spojiva s unutarnjim tržištem jer olakšava razvoj gospodarske djelatnosti i ne utječe neopravdano na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu. Nadalje, pozitivni učinci potpore nadmašuju negativne učinke na tržišno natjecanje i trgovinu. Stoga je izmijenjena mjera RWE u skladu s odjeljkom 4.12.1. CEEAG-a i člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a.

7. **ZAKLJUČAK**

(457) Izmijenjena mjera RWE spojiva je s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a i mjerodavnih odredaba CEEAG-a,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Mjera državne potpore u iznosu od 2,6 milijardi EUR koju Savezna Republika Njemačka planira provesti za RWE spojiva je s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. stavka 3. točke (c) Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

U skladu s navedenim, odobrava se provedba državne potpore u iznosu od 2,6 milijardi EUR.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Saveznoj Republici Njemačkoj.

Sastavljeno u Bruxellesu 11. prosinca 2023.

Za Komisiju
Margrethe VESTAGER
Izvršna potpredsjednica