Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
L-serie

2024/2418

17.9.2024

BESLUIT (EU) 2024/2418 VAN DE COMMISSIE

van 11 december 2023

betreffende steunmaatregel SA.53625 (2021/C) die Duitsland heeft uitgevoerd ten behoeve van de uitfasering van bruinkool

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2023) 8551)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en met name op artikel 62, lid 1, punt a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([1]), en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. WERKWIJZE

(1) Na prenotificatiecontacten heeft Duitsland de Commissie op 2 december 2020 overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU in kennis gesteld van steun aan Lausitz Energie Kraftwerke AG ("LEAG") (de "LEAG-maatregel") en aan RWE Power AG ("RWE") (de "RWE-maatregel") voor de afbouw van elektriciteitsopwekking met bruinkool (samen aangeduid als "de maatregel"). Duitsland heeft op 13 en 14 januari 2021 aanvullende informatie verstrekt.

(2) De Commissie heeft daarnaast spontane opmerkingen van derde partijen ontvangen. De opmerkingen van Green Planet Energy ("GPE") en een anonieme partij zijn op 7 oktober 2020 doorgestuurd naar Duitsland met het oog op opmerkingen, waarop Duitsland op 17 november 2020 heeft geantwoord. Daarnaast heeft LEAG op 10 december 2020 opmerkingen ingediend.

(3) Op 2 maart 2021 heeft de Commissie een besluit vastgesteld ("het inleidingsbesluit") ([2]) tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de steun aan LEAG en RWE.

(4) Duitsland heeft op 1 april 2021 opmerkingen ten aanzien van het inleidingsbesluit ingediend. Naast de opmerkingen van Duitsland heeft de Commissie opmerkingen van 27 derde partijen ontvangen. LEAG en RWE hebben op 7 juni 2021 hun opmerkingen ten aanzien van het inleidingsbesluit ingediend. Duitsland heeft op 6 september 2021 een reactie op de opmerkingen van derde partijen ingediend en op 3 september 2021 geantwoord op een verzoek om inlichtingen van de Commissie van 11 augustus 2021.

(5) Op 17 mei 2022 werd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een mededeling bekendgemaakt waarin derde partijen overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU werden uitgenodigd opmerkingen te maken over de toepasselijkheid en de toepassing van de richtsnoeren van de Commissie inzake staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie 2022 (de "CEEAG") ([3]) en, in voorkomend geval, over de verenigbaarheidsgronden die in die richtsnoeren, met inbegrip van de afdelingen 3 en 4.12 ervan, zijn uiteengezet met betrekking tot de LEAG-maatregel en de RWE-maatregel, ten aanzien waarvan de Commissie de formele onderzoeksprocedure heeft ingeleid (de "openbare raadpleging") ([4]).

([1]) PB C 177 van 7.5.2021, blz. 50; PB C 199 van 17.5.2022, blz. 9; PB C 131 van 14.4.2023, blz. 45.
([2]) Besluit van de Commissie van 2 maart 2021 betreffende steunmaatregel SA.53625 (2020/N) — Duitsland — Uitfasering van bruinkool (PB C 177 van 7.5.2021, blz. 50).
([3]) PB C 80 van 18.2.2022, blz. 1.
([4]) PB C 199 van 17.5.2022, blz. 9.

(6) Bij brieven van 18 mei 2022 heeft de Commissie Duitsland en de derde partijen die na de bekendmaking van het inleidingsbesluit opmerkingen hadden ingediend, in kennis gesteld van de op 17 mei 2022 gepubliceerde uitnodiging en hen verzocht opmerkingen in te dienen.

(7) Duitsland heeft geen opmerkingen ingediend. De Commissie heeft van 19 derde partijen opmerkingen ontvangen. LEAG en RWE hebben op 17 juni 2022 hun opmerkingen ingediend. Bij zijn brief van 7 september 2022 heeft Duitsland meegedeeld dat het niet voornemens is opmerkingen in te dienen over de nieuwe opmerkingen van derde partijen.

(8) Op 23 december 2022 heeft Duitsland bij de Commissie wijzigingen van de kennisgeving van 2 december 2020 betreffende de RWE-maatregel ingediend met het oog op de overeenkomst met RWE van 4 oktober 2022 voor een versnelde afbouw van elektriciteitsopwekking uit kolen in het mijnbouwgebied van de Rijn tegen 2030 (de "gewijzigde RWE-maatregel" of de "aangemelde maatregel").

(9) Op 16 november 2022 ontving de Commissie spontane opmerkingen van acht partijen over de gewijzigde RWE-maatregel, die op 2 december 2022 aan Duitsland werden toegezonden. Op 11 januari 2023 heeft Duitsland een reactie op deze opmerkingen ingediend.

(10) Op 2 maart 2023 heeft de Commissie een besluit vastgesteld tot uitbreiding van de formele onderzoeksprocedure ten aanzien van de RWE-maatregel (het "uitbreidingsbesluit") ([5]).

(11) Duitsland heeft op 31 maart 2023 opmerkingen ten aanzien van het uitbreidingsbesluit ingediend. De Commissie heeft van twaalf derde partijen opmerkingen ontvangen. RWE en LEAG hebben respectievelijk op 12 op 15 mei 2023 hun opmerkingen ten aanzien van het uitbreidingsbesluit ingediend. Op 6 juli 2023 heeft Duitsland een reactie op de opmerkingen van derde partijen ingediend.

(12) Duitsland heeft er bij wijze van uitzondering mee ingestemd af te zien van zijn uit artikel 342 VWEU in samenhang met artikel 3 van Verordening nr. 1/1958 ([6]) voortvloeiende rechten, en om dit besluit in het Engels te laten aannemen en bekendmaken.

2. **REIKWIJDTE VAN HET BESLUIT**

(13) De Commissie is van oordeel dat sommige van de in het inleidingsbesluit beschreven feiten en omstandigheden na de vaststelling van dat besluit zijn gewijzigd, met name de RWE-maatregel, zoals vastgesteld in het inleidingsbesluit, is sinds de vaststelling van dat besluit gewijzigd, met name wat betreft de sluitingsdata en de berekening van de gederfde winsten van RWE. Bijgevolg heeft de Commissie de reikwijdte van haar onderzoek uitgebreid in het uitbreidingsbesluit.

(14) De reikwijdte van dit besluit is beperkt tot de beoordeling van de gewijzigde RWE-maatregel. Het formele onderzoek van de Commissie naar de LEAG-maatregel loopt nog en de LEAG-maatregel valt niet binnen de reikwijdte van dit besluit, maar zal afzonderlijk worden beoordeeld.

(15) De Commissie merkt op dat de RWE-maatregel, zoals oorspronkelijk opgesteld en zoals gewijzigd, niet wordt toegekend op basis van een steunregeling en geen aan te melden steunverlening op grond van een steunregeling vormt. De Commissie is derhalve van mening dat het gaat om een individuele steunmaatregel in de zin van artikel 1, punt e), van de procedureverordening op het gebied van staatssteun ([7]). De compensatie ten gunste van RWE en LEAG vormt twee afzonderlijke individuele maatregelen en maakt geen deel uit van een steunregeling. Dit is in het licht van het volgende: i) in de rechtsgrondslag (zie overweging 30) worden de begunstigden van de maatregel niet algemeen en abstract gedefinieerd, maar wordt duidelijk en expliciet vermeld dat er twee begunstigden zijn (RWE en LEAG); ii) de compensatie houdt verband met een specifieke situatie (de uitfasering van bruinkool); en iii) in de rechtsgrondslag zijn de specifieke en verschillende bedragen bepaald die aan de twee begunstigden moeten worden betaald en in welke periode. In lid 44, punt 1, van de rechtsgrondslag wordt bepaald dat RWE en LEAG recht hebben op een compensatie van respectievelijk 2,6 miljard EUR en 1,75 miljard EUR. Daarnaast hebben Duitsland en deze exploitanten de publiekrechtelijke overeenkomst inzake de vermindering en de beëindiging van elektriciteitsopwekking uit steenkool in Duitsland ("de overeenkomst van 2021") ondertekend.

([5]) PB C 131 van 14.4.2023, blz. 45.
([6]) Verordening nr. 1 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap (PB 17 van 6.10.1958, blz. 385/58).
([7]) Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

3. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

3.1. De klimaatdoelstellingen van Duitsland en de doelstelling van de aangemelde maatregel

(16) Duitsland streeft ernaar tegen 2045 broeikasgasneutraliteit te bereiken. In dit verband heeft Duitsland voor 2030 een tussentijds streefdoel vastgesteld om de broeikasgasemissies in de hele economie op nationaal niveau met ten minste 65 % te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990. De nationale klimaatdoelstellingen van Duitsland zijn vastgelegd in de federale wet inzake klimaatverandering (*Bundes-Klimaschutzgesetz*), die in 2019 is goedgekeurd en in 2021 is gewijzigd. Voor de periode 2020-2030 stelt de federale wet inzake klimaatverandering gekwantificeerde jaarlijkse grenswaarden voor broeikasgasemissies vast voor zes afzonderlijke sectoren: energie, industrie, gebouwen, vervoer, landbouw en afval en andere. De doelstellingen worden vastgesteld in overeenstemming met de Europese plannen voor broeikasgasreductie, volgens een lineair traject ([8]). Bovendien zijn de emissiegrenswaarden in het kader van de EU-verordening inzake de verdeling van de inspanningen ([9]) (voor de niet-ETS-sector) juridisch bindend. Om binnen deze grenzen te blijven, voert Duitsland aan dat de specifieke doelstelling voor de energiesector tijdig moet worden gehaald. De CO_2-emissies van de energiesector moeten worden teruggedrongen van ongeveer 257 miljoen ton CO_2-equivalent in 2022 ([10]) tot 108 miljoen ton CO_2-equivalent in 2030.

(17) Duitsland acht de vermindering van de elektriciteitsopwekking uit kolen van cruciaal belang om zijn klimaatdoelstellingen te verwezenlijken. Duitsland is voornemens de afbouw van elektriciteitsopwekking uit kolen uiterlijk in 2038 te voltooien. Dit omvat zowel steenkool als bruinkool. In 2022 was de elektriciteitsopwekking uit kolen goed voor 31 % van de Duitse elektriciteitsmix, waarvan het aandeel bruinkool 20 % bedroeg ([11]). Volgens voorlopige gegevens hebben bruinkoolcentrales in 2021 110 miljoen ton CO_2 uitgestoten ([12]). Dit komt neer op ongeveer 51 % van de CO_2-emissies van de elektriciteitssector in dat jaar ([13]).

(18) Duitsland raamde dat de door de uitfasering getroffen bruinkoolinstallaties van RWE goed waren voor ongeveer 67 miljoen ton CO_2-emissies in 2018 en ongeveer 52 miljoen ton CO_2-emissies in 2019 ([14]). Duitsland voerde aan dat de precieze kwantificering van de milieuvoordelen van de aangemelde maatregel complex is en sterk afhankelijk is van aannames die moeten worden gedaan. Op basis van de aannames die in de herziene berekening zijn gebruikt (zie afdeling 3.6), berekende Duitsland dat de aangemelde maatregel een brutobesparing van 51 miljoen ton CO_2-emissies zou opleveren. Aangezien de herziene berekening echter slechts betrekking heeft op een deel van en niet op alle bruinkoolcentrales van RWE, wordt in deze raming het volledige effect aanzienlijk onderschat en kan geen indicatie van de hoeveelheid steun per ton vermeden CO_2-equivalente emissies worden gegeven. Een dergelijk cijfer zou ook zeer onjuist zijn, omdat geen rekening zou worden gehouden met een mogelijk rebound-effect ([15]).

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

([9]) Verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 (PB L 156 van 19.6.2018, blz. 26).

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

([11]) Online: https://www.ag-energiebilanzen.de/. Volgens Strommix 2022 bedroeg de elektriciteitsopwekking uit bruinkool 116 TWh, wat overeenkomt met een aandeel van 20 %.

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

([13]) In 2021 bedroegen de CO_2-emissies van de elektriciteitssector 215 miljoen ton volgens "Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990-2022", Umweltbundesamt, april 2023, blz. 23.

([14]) Deze berekening is gebaseerd op blokspecifieke gegevens van het transparantieplatform van het ENTSB-E over de hoeveelheid opgewekte elektriciteit per uur, beoordeeld aan de hand van de emissiefactor voor bruinkool in het mijnbouwgebied van de Rijn en de voor de energiecentrales specifieke rendementen.

([15]) Verbetering van de efficiëntie zorgt vaak voor lagere kosten van producten of diensten, hetgeen het verbruik weer kan doen stijgen (als gevolg van lagere prijzen), waardoor de oorspronkelijke besparingen gedeeltelijk teniet worden gedaan. Dit wordt het rebound-effect genoemd. Meer informatie online: https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/waste-resources/economic-legal-dimensions-of-resource-conservation/rebound-effects.

(19) Voorts voert Duitsland aan dat de rechtsgrondslag van de aangemelde maatregel (beschreven in overweging 30) voorziet in de annulering van CO_2-emissierechten ten belope van de extra emissiereducties als gevolg van de sluiting van bruinkoolcentrales, rekening houdend met de interventie van de marktstabiliteitsreserve ([16]). Bij het bepalen van het aantal CO_2-emissierechten dat zal worden geschrapt, zou Duitsland rekening houden met vervangende technologieën.

(20) Duitsland voert aan dat de aangemelde maatregel erop gericht is de energiecentrales vóór het einde van hun technische en economische levensduur te ontmantelen op basis van een voorspelbaar en verplicht ontmantelingstraject. Dit leidt tot een vermindering van de stroomproductiecapaciteit op de markt, hoewel de vraag naar elektriciteit gelijk blijft of in de toekomst zal toenemen. Andere marktdeelnemers profiteren ook van de voorspelbaarheid van het verplichte ontmantelingstraject, omdat het voor hen ook duidelijk is wanneer de productiecapaciteit de markt zal verlaten. De vermindering van de productiecapaciteit door de uitfasering van bruinkoolcentrales biedt dus ruimte voor de extra uitbreiding van andere productiecapaciteit, waaronder die van hernieuwbare energiebronnen.

(21) Duitsland voert voorts aan dat de aangemelde maatregel tot doel heeft bruinkoolcentrales uit te faseren om de broeikasgasemissies in de elektriciteitssector aanzienlijk te verminderen, hetgeen er op zijn beurt toe zal leiden dat Duitsland zijn doelstelling van klimaatneutraliteit in 2045 en de tussentijdse doelstelling voor 2030 haalt. Duitsland wijst er voorts op dat, hoewel de aanwezigheid van hernieuwbare energiebronnen in de Duitse elektriciteitsmix al hoog is (in 2022 was de elektriciteitsproductie uit hernieuwbare energiebronnen bijvoorbeeld gestegen tot 47 % ([17]) en in het eerste kwartaal van 2023 steeg de productie van hernieuwbare energiebronnen tot 50,3 % van het energieverbruik in Duitsland ([18])), dit niet volstaat om de door Duitsland vastgestelde doelstellingen inzake klimaatneutraliteit tijdig te halen.

(22) Duitsland is van mening dat, ongeacht de toenemende penetratie van hernieuwbare energiebronnen, de emissiereductie in verband met de uitfasering van bruinkool noodzakelijk is om de klimaatdoelstellingen van Duitsland te verwezenlijken. Een grotere penetratie van hernieuwbare energiebronnen alleen al zou het aanbod van koolstofvrije elektriciteit op de markt doen toenemen zonder nieuwe emissies te veroorzaken, maar zou niet leiden tot een voldoende snelle vermindering van de reeds bestaande productiecapaciteit die emissies genereert. Dit geldt met name voor bruinkoolcentrales met relatief lage exploitatiekosten waarvan de kans kleiner is dat zij van de markt zullen worden verdrongen dan bij duurdere en minder emissie-intensieve alternatieven voor fossiele brandstoffen (zoals gas). Om de doelstellingen te halen, is daarom zowel een toenemende penetratie van hernieuwbare energiebronnen als een vermindering van de bestaande productiecapaciteit op basis van fossiele brandstoffen nodig. Daarom zijn overheidsmaatregelen volgens Duitsland noodzakelijk.

3.2. **Opstellen van beleidsmaatregelen**

(23) Met het oog op een sociale consensus over een herzien energie- en klimaatbeleid heeft de Duitse regering op 6 juni 2018 de commissie Groei, Structurele Verandering en Werkgelegenheid (de "kolencommissie") benoemd, waarvan de leden een brede dwarsdoorsnede van maatschappelijke, politieke en economische actoren vertegenwoordigden.

(24) De voorstellen van de kolencommissie werden in januari 2019 ingediend en hadden tot doel de nationale klimaatdoelstellingen te halen en tegelijkertijd de doelstellingen inzake voorzieningszekerheid, betaalbare elektriciteit en het waarborgen van de vooruitzichten voor werknemers in steenkoolregio's te verwezenlijken. Met betrekking tot elektriciteitsopwekking uit steenkool en bruinkool heeft de kolencommissie een geleidelijke afbouw tot 2038 voorgesteld. Om dit doel te bereiken, stelde zij een combinatie voor van onderling overeengekomen sluitingsregelingen tussen de regering en de bruinkoolexploitanten, alsook aanbestedingen om de vervroegde sluiting van steenkoolcentrales en kleine bruinkoolcentrales aan te moedigen.

(25) Naast de voorstellen van de kolencommissie heeft Duitsland de volgende alternatieve beleidsopties om de beoogde CO_2-emissiereducties te verwezenlijken beoordeeld: i) afhankelijkheid van het bestaande EU-emissiehandelssysteem ("ETS") en de doelstellingen voor hernieuwbare energie; ii) een nationale minimumprijs voor CO_2 voor sectoren die reeds onder het EU-ETS vallen; en iii) wettelijke sluiting zonder compensatie. Duitsland heeft uitgelegd dat deze opties niet zijn gehandhaafd, in het licht van het volgende:

([16]) De marktstabiliteitsreserve heeft tot doel het overschot aan emissierechten dat sinds 2009 in het EU-emissiehandelssysteem is opgebouwd, aan te pakken en het systeem beter bestand te maken tegen grote schokken door het aanbod van te veilen emissierechten aan te passen.

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

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

(26) Optie i): afhankelijkheid van het EU-ETS zou hebben geleid tot emissiereducties op Europees niveau, maar zou het niet mogelijk hebben gemaakt om de nationale emissiereductiedoelstellingen op een even gerichte manier te halen. Het zou niet mogelijk zijn geweest om vooraf een traject voor geleidelijke sluiting te plannen, wat een grotere impact zou hebben gehad op de voorzieningszekerheid en de werknemers in de sector.

(27) Optie ii): een minimumprijs voor CO_2 zou hebben geleid tot hogere kosten voor zowel de energiesector als de industrie. Dit zou Duitse ondernemingen benadelen en de interne markt verstoren. Net als bij optie i) zou het effect op de elektriciteitsopwekking uit kolen moeilijk te voorspellen zijn en zou het niet mogelijk zijn geweest om vooraf een traject voor geleidelijke reductie te plannen. Bovendien is het lastig om de prijs op het juiste niveau vast te stellen. Als de prijs te laag zou worden vastgesteld, zou het langer duren voordat de gewenste milieuresultaten worden bereikt. Als de prijs te hoog zou worden vastgesteld, zou dit kunnen leiden tot de plotselinge sluiting van een groot aantal kolengestookte centrales, hetgeen negatieve sociale gevolgen zou kunnen hebben en de voorzieningszekerheid in gevaar zou kunnen brengen. Dezelfde argumenten gelden voor andere beleidsmaatregelen met vergelijkbare effecten, zoals hogere accijnzen op steenkool en bruinkool, een koolstofheffing of strengere milieuprestatienormen.

(28) Optie iii): de wettelijke sluiting vanaf 2020 zonder enige compensatie zou een sterkere inmenging in de eigendomsrechten van de individuele exploitanten zijn geweest.

(29) Duitsland heeft ook aanvullende beoordelingen uitgevoerd om het ontwerp van de maatregelen voor de uitfasering van kolen te helpen vormgeven. Duitsland onderzocht met name de verwachte winstgevendheid van bruinkoolcentrales in de toekomst en de extra kosten voor de sanering van mijnen waarmee de exploitanten worden geconfronteerd omdat hun bruinkoolinstallaties eerder dan gepland sluiten.

3.3. **Rechtsgrondslag**

3.3.1. *Oorspronkelijke rechtsgrondslag*

(30) De oorspronkelijke rechtsgrondslag voor de maatregel is de wet inzake de vermindering en de beëindiging van elektriciteitsopwekking uit kolen en de wijziging van andere wetten (de "uitfaseringswet"), die op 8 augustus 2020 is aangenomen. In de uitfaseringswet worden de volgende doelstellingen vastgesteld voor de vermindering en beëindiging van elektriciteitsopwekking uit kolen in Duitsland.

Tabel 1

Doelstellingen voor elektriciteitsopwekking uit kolen in Duitsland

Streefdatum	Algemeen streefniveau (GW)	Doelstelling voor steenkool (GW)	Doelstelling voor bruinkool (GW)
31.12.2022	30	15	15
1.4.2030	17	8	9
31.12.2038	0	0	0

Bron: Uitfaseringswet, artikel 1, deel 2, punt 4.

(31) Om deze reductiedoelstellingen te halen, voorziet de uitfaseringswet in een geleidelijke en gestage uitfasering van elektriciteitsopwekking uit kolen. Het ontwerp van de uitfaseringsinstrumenten was grotendeels gebaseerd op de voorstellen van de kolencommissie. Voor bruinkool worden de uitfasering en de compensatie uitgewerkt via een onderhandelingsprocedure tussen de Duitse regering en de exploitanten. Voor steenkool zou de uitfasering worden aangemoedigd door middel van jaarlijkse veilingen van 2020 tot 2026, in combinatie met een traject voor wettelijke sluiting zonder compensatie voor de periode 2027-2038 ([19]).

([19]) Besluit van de Commissie van 25 november 2020 betreffende steunmaatregel SA.58181 (2020/N) — Duitsland — Aanbestedingsmechanisme voor de uitfasering van steenkool in Duitsland (PB C 41 van 5.2.2021, blz. 1) (het "Duitse besluit betreffende de uitfasering van steenkool").

(32) Duitsland heeft uitgelegd dat het land er niet voor heeft gekozen om bruinkoolcentrales via veilingen uit te faseren, omdat bruinkoolinstallaties onlosmakelijk verbonden zijn met de mijnbouwvoorzieningen, hetgeen een meer systemische aanpak vereist. Vanwege zijn relatief lage calorische waarde, waardoor het vervoer over lange afstanden niet rendabel is, wordt bruinkool van oudsher verbruikt op plaatsen in de onmiddellijke nabijheid van de plaatsen waar het wordt gewonnen. Zo maken energiecentrales in het Rijnland gebruik van bruinkool die in dat gebied wordt gewonnen uit mijnen die exclusief aan RWE toebehoren. Dit betekent dat besluiten die van invloed zijn op de levensduur en de hoeveelheden die gewonnen kunnen worden van mijnen, directe gevolgen hebben voor aangrenzende energiecentrales, aangezien deze laatste niet zonder de eerstgenoemde mijnen kunnen worden geëxploiteerd. Duitsland heeft verder aangetoond dat vanwege de uitgestrektheid van de betrokken gebieden voor de bruinkoolwinning lange perioden voor ruimtelijke ordening en een lange doorlooptijd voor wijziging van de plannen zijn vereist. Daarom is het tijdschema voor de sluiting van centrales ook gebaseerd op technische en ruimtelijke-ordeningsaspecten, waardoor een veiling met onzekere resultaten moeilijk uitvoerbaar zou zijn. Dergelijke ruimtelijke-ordeningsaspecten bestaan niet voor de Duitse steenkoolcentrales, die hun brandstof zelfs uit verre landen als Australië kunnen invoeren. Bovendien zijn er slechts twee grote spelers met een aanzienlijke productiecapaciteit (RWE en LEAG, die aan het begin van het proces van uitfasering van kolen samen 90 % van de bruinkoolcapaciteit in Duitsland in handen hadden), wat een echt concurrerende veiling bemoeilijkt.

(33) Op grond van de uitfaseringswet kan de Duitse regering een publiekrechtelijke overeenkomst met de bruinkoolexploitanten sluiten om de voorwaarden voor de vermindering en de beëindiging van elektriciteitsopwekking uit bruinkool te regelen ([20]). Op basis daarvan hebben Duitsland en de bruinkoolexploitanten voorwaarden opgesteld die in de overeenkomst van 2021 zijn opgenomen. De overeenkomst van 2021 is op 13 januari 2021 door het Duitse parlement goedgekeurd.

(34) Overeenkomstig de uitfaseringswet zal Duitsland regelmatig het effect van deze uitfaseringsinstrumenten evalueren, met name hun bijdrage aan de CO_2-emissiereducties en de gevolgen ervan voor de voorzieningszekerheid en de elektriciteitsprijzen. De evaluaties zijn gepland voor 2022 ([21]), 2026, 2029 en 2032 ([22]).

(35) Naast de compensatie voor vervroegde sluiting in het kader van de maatregel is Duitsland voornemens drie eenheden te compenseren wanneer zij gedurende één tot vier jaar vóór hun definitieve sluiting toetreden tot het mechanisme voor gefaseerde sluiting (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*) ([23]). Het betreft twee LEAG-eenheden en één RWE-eenheid (Niederaußem G of H). De compensatie voor gefaseerde sluiting, zoals beschreven in de uitfaseringswet en in de overeenkomst van 2021, zou geen enkele compensatie omvatten die is ontvangen voor het mechanisme voor gefaseerde sluiting. Deze laatste compensatie staat daar los van en zou in de eerste plaats gebaseerd zijn op de gederfde winsten die de energiecentrales zouden hebben gemaakt in de jaren dat zij in het mechanisme blijven, indien zij in die jaren op de markt actief zouden mogen blijven. Een dergelijke compensatie zou gebaseerd zijn op een aanpak met een vaste formule, die als bijlage bij de toepasselijke rechtsgrondslag is gevoegd ([24]). Duitsland heeft het mechanisme voor gefaseerde sluiting niet bij de Commissie aangemeld met het oog op toetsing aan de EU-staatssteunregels.

3.3.2. *Wijziging van de oorspronkelijke rechtsgrondslag*

(36) Op 19 december 2022 heeft Duitsland de wet ter versnelling van de uitfasering van bruinkool in het mijnbouwgebied van de Rijn" ([25]) (de "wijzigingswet") aangenomen, waarbij de uitfaseringswet wordt gewijzigd. Voorts hebben Duitsland en RWE op 16 december 2022 een wijzigingsovereenkomst (de "wijzigingsovereenkomst") tot wijziging van de overeenkomst van 2021 ondertekend. Duitsland heeft deze wijzigingen op 23 december 2022 bij de Commissie ingediend.

([20]) Artikel 1, deel 5, punt 49, van de uitfaseringswet.
([21]) Duitsland heeft bevestigd dat de evaluatie voor 2022 is uitgesteld vanwege de energiecrisis. De evaluatie zal naar verwachting zo spoedig mogelijk worden afgerond.
([22]) Artikel 1, deel 7, punt 54, van de uitfaseringswet.
([23]) Zie afdeling 2.2.4 van het inleidingsbesluit.
([24]) Zie bijlage 3 bij punt 50 van de uitfaseringswet.
([25]) Oorspronkelijke titel van de wet: *Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier*. Online: http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl122s2479.pdf.

(37) De uitfaseringswet (zie artikel 10 ([26])), de overeenkomst van 2021 (zie lid 25 ([27])) en de wijzigingswet (zie artikel 3 ([28])) bevatten een opschortende bepaling die de compensatie aan RWE afhankelijk stelt van de goedkeuring van staatssteun door de Commissie. Met betrekking tot de wijzigingsovereenkomst blijft de oorspronkelijke opschortende bepaling van de overeenkomst van 2021 geldig, aangezien het gaat om een wijzigingsovereenkomst tot wijziging van de overeenkomst van 2021 en aangezien de opschortende bepaling niet is gewijzigd. De steun is nog niet toegekend en er zijn nog geen betalingen aan RWE gedaan.

(38) De overeenkomst van 2021 voorziet in de mogelijkheid om de overeenkomst in onderlinge overeenstemming te wijzigen (leden 20 en 21). Duitsland en RWE maakten van deze mogelijkheid gebruik voor de wijzigingsovereenkomst, waardoor de sluitingsdata van bepaalde RWE-eenheden werden gewijzigd, zoals beschreven in afdeling 3.5 van dit besluit.

3.4. **Redenen voor het inleiden van de formele onderzoeksprocedure**

(39) De Commissie had twijfels over de evenredigheid van de RWE-maatregel. Op grond van de beschikbare informatie en de in het inleidingsbesluit beschreven elementen heeft de Commissie om meer duidelijkheid verzocht en gevraagd om een toelichting op de volgende zaken (zie afdeling 3.3.1 van het inleidingsbesluit): i) gederfde winsten die tot ver in de toekomst doorwerken; ii) mechanisme voor gefaseerde sluiting; iii) door Duitsland ingediende alternatieve scenario's; en iv) extra kosten voor de sanering van mijnen.

3.4.1. *Gederfde winsten werken tot ver in de toekomst door*

(40) De Commissie heeft in het inleidingsbesluit twijfels geuit (zie de overwegingen 123 tot en met 132) met betrekking tot de aannames die zijn meegenomen in de berekening van de gederfde winsten in Duitsland voor RWE en LEAG in zowel het feitelijke scenario als het nulscenario. Met name het volgende geldt:

a) Duur van de exploitatie van de bruinkoolinstallaties bij ontstentenis van de uitfaseringswet: de Commissie betwijfelde of de bruinkoolinstallaties zonder de uitfaseringswet nog eens 48 tot 70 jaar zouden blijven werken, en of er geen aanzienlijke investeringen nodig zouden zijn voor de modernisering ervan om ze mogelijkerwijs in staat te stellen een dergelijke lange levensduur te bereiken.

b) Onzekerheden rond prognoses voor de toekomst: de Commissie vroeg zich af of met het disconteringspercentage van 7,5 % voldoende rekening wordt gehouden met de hoge risico's en onzekerheden in verband met de prognoses, dan wel met de vraag of in aanvullende correctiemechanismen zou moeten worden voorzien.

([26]) *De bepalingen inzake de gunning van de opdracht en de opbouw van het recht op de steenkooltoeslag in de aanbesteding voor steenkool op grond van artikel 1, afdeling 18, punt 8), afdeling 20, punt 1), afdelingen 21 en 23,* ***de bepalingen inzake de vermindering en beëindiging van elektriciteitsopwekking uit bruinkool overeenkomstig artikel 1, deel 5, met inbegrip van de publiekrechtelijke overeenkomst die overeenkomstig deze bepalingen is gesloten****, en de wijzigingen van de wet inzake warmtekrachtkoppeling bij artikel 7* ***mogen pas worden toegepast nadat de Europese Commissie goedkeuring heeft verleend op grond van de staatssteunregels****. In geval van goedkeuring overeenkomstig zin 1 mogen de in zin 1 bedoelde bepalingen alleen worden toegepast in overeenstemming met en voor de duur van de respectieve goedkeuring. Het federaal ministerie van Economische Zaken en Energie maakt de datum van kennisgeving van de goedkeuring krachtens de wet inzake staatssteun bekend in het BGBl. (automatisch vertaald, nadruk toegevoegd)*

([27]) *De* ***rechten en plichten*** *van een overeenkomstsluitende partij uit hoofde van de delen 1 en 2 van deze overeenkomst zijn* ***onderworpen aan de goedkeuring van deze overeenkomst op grond van de staatssteunregels en de desbetreffende bepalingen van [artikel 9 van de uitfaseringswet]*** *inzake de vermindering en beëindiging van elektriciteitsopwekking uit bruinkool door de Europese Commissie of een overeenkomstige kennisgeving door de Europese Commissie dat het onderzoek op grond van de staatssteunregels op een andere wijze dan goedkeuring tot een positief einde kan worden gebracht. Het federaal ministerie van Economische Zaken en Energie stelt de exploitanten van de centrales onverwijld in kennis van het bestaan van de goedkeuring of van de kennisgeving. (automatisch vertaald, nadruk toegevoegd)*

([28]) *De* ***bepalingen inzake compensatie voor de ontmanteling van bruinkoolinstallaties*** *overeenkomstig de afdelingen 44 en 45 van de wet inzake de beëindiging van elektriciteitsopwekking uit kolen van 8 augustus 2020 (BGBl I blz. 1818), laatstelijk gewijzigd bij artikel 1 van de wet ter versnelling van de uitfasering van bruinkool in het mijnbouwgebied van de Rijn (*Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier*) van 19 december 2022 (BGBl I blz. 2479), en de bepalingen inzake compensatie voor uitgebreide ontmanteling overeenkomstig afdeling 50, punt 1, zin 2, van de wet inzake de beëindiging van de elektriciteitsopwekking uit kolen* ***kunnen alleen worden toegepast indien en voor zover die goedkeuring krachtens de staatssteunregels is verleend door de Europese Commissie*** *of indien en voor zover de Europese Commissie heeft meegedeeld dat het onderzoek krachtens de staatssteunregels op een andere wijze kan worden voltooid. (automatisch vertaald, nadruk toegevoegd).*

c) Brandstof- en CO_2-prijzen: de Commissie uitte twijfels over de berekening van de gederfde winsten van de centrales, aangezien voor het Duitse model gebruik werd gemaakt van prognoses voor 2018 van het Internationaal Energieagentschap en geen rekening leek te worden gehouden met recentere marktontwikkelingen, met name stijgingen van de CO_2-prijs in 2019 en daarna (d.w.z. tot de ondertekening van de overeenkomst tussen de Duitse regering en de twee begunstigden) en ambitieuzer klimaatbeleid op EU-niveau.

d) De gegevens op het niveau van de afzonderlijke installaties werden slechts voor twee eenheden verstrekt, waardoor het voor de Commissie moeilijk was om de berekening van Duitsland voor alle te sluiten installaties te verifiëren.

e) Duitsland heeft geen gevoeligheidsanalyse bij de Commissie ingediend, aan de hand waarvan de Commissie het effect van de inputparameters op de output van het model zou kunnen beoordelen.

3.4.2. *Mechanisme voor gefaseerde sluiting*

(41) In het inleidingsbesluit (zie overweging 133) merkte de Commissie op dat RWE en LEAG ook compensatie voor drie installaties zullen ontvangen wanneer zij toetreden tot het mechanisme voor gefaseerde sluiting, en betwijfelde zij of deze aanvullende betalingen nodig zijn om de installaties te sluiten.

3.4.3. *Door Duitsland ingediende alternatieve scenario's*

(42) In het inleidingsbesluit (zie overweging 134) betwijfelde de Commissie of de scenario's voor vervroegde ontmanteling, die Duitsland als alternatieve scenario's heeft ingediend om de compensatiebedragen te rechtvaardigen, relevant zijn voor de evenredigheidsbeoordeling. De Commissie merkte op dat het onzeker is of de optie van vervroeging inderdaad werkelijkheid zal worden en, als dat wel het geval is, het onzeker is of de vervroeging gedurende drie jaar zal plaatsvinden en of deze zou worden toegepast op alle eenheden die na 2030 worden gesloten, zoals in het scenario van Duitsland wordt aangenomen.

(43) De Commissie merkte in het inleidingsbesluit (zie overweging 135), uitsluitend met betrekking tot de LEAG-maatregel, ook op dat volgens de berekeningen van Duitsland de netto contante waarde ("NCW") van de verwachte gederfde winsten van LEAG niet hoger zou zijn dan de NCW van het compensatiebedrag in een scenario waarin LEAG zijn mijnbouwactiviteiten niet zou uitbreiden tot Mühlrose en Welzow-Süd TA 2. De Commissie betwijfelde derhalve of de compensatie aan LEAG evenredig is.

3.4.4. *Extra kosten voor de sanering van mijnen*

(44) In het inleidingsbesluit (zie de overwegingen 137 tot en met 139) heeft de Commissie twijfels geuit over het bedrag van de extra kosten, aangezien de door Duitsland ingediende BET/EY-studie is gebaseerd op andere sluitingsdata dan de sluitingsdata in de uitfaseringswet en op openbaar beschikbare informatie, en erin wordt erkend dat de kosten kunnen variëren.

(45) Wat de LEAG-maatregel betreft, betwijfelde de Commissie ook of in het nulscenario om de extra kosten vast te stellen rekening moest worden gehouden met de uitbreiding naar de mijnbouwonderdelen Mühlrose en Welzow-Süd TA 2, aangezien die uitbreiding in die studie niet noodzakelijk wordt geacht om ervoor te zorgen dat LEAG in een scenario zonder de uitfaseringswet aan zijn vraag kan voldoen.

3.5. **Gewijzigde RWE-maatregel/ontwikkelingen na het inleidingsbesluit**

(46) Op 4 oktober 2022 bereikten de Duitse regering en RWE een akkoord over een versnelde uitfasering van bruinkool in het mijnbouwgebied van de Rijn uiterlijk in 2030, in plaats van 2038, zoals eerder was gepland ([29]). Duitsland heeft aangekondigd dat deze overeenkomst zal bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen inzake klimaatbescherming en tegelijkertijd de voorzieningszekerheid in de huidige energiecrisis zal versterken ([30]). Zo hebben de Duitse autoriteiten de uitfaseringswet gewijzigd door de wijzigingswet aan te nemen en de wijzigingsovereenkomst met RWE te ondertekenen.

([29]) Zie het document van het Duitse ministerie van 4 oktober 2022 met de belangrijkste elementen van deze overeenkomst, beschikbaar in het Duits: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/221004-Eckpunktepapier-RWE-Kohleausstieg.html.

([30]) Zie het persbericht van het Duitse ministerie van 4 oktober 2022, beschikbaar in het Duits: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/10/20221004-bundeswirtschaftsminister-habeck-landesministerin-neubaur-und-rwe-verstandigen-sich-auf-beschleunigten-kohleausstieg-2030.html.

(47) Naast de wijzigingswet en de wijzigingsovereenkomst merkt de Commissie voorts op dat sommige van de in het inleidingsbesluit beschreven feiten en omstandigheden met betrekking tot de elektriciteitsmarkt na de vaststelling van dat besluit zijn gewijzigd. Met name de elektriciteitsprijzen zijn in het recente verleden veranderd. De gemiddelde day-aheadprijs op de Duitse markt steeg van 30,5 EUR/MWh in 2020 tot 96,8 EUR/MWh in 2021. Deze trend zette zich voort in 2022, toen de gemiddelde day-aheadprijs 235,4 EUR/MWh bereikte en het marktklimaat zeer volatiel werd, met maandelijkse gemiddelde prijzen variërend van 129 EUR/MWh tot 465 EUR/MWh ([31]). De extreme stijging en volatiliteit van de elektriciteitsprijzen werden onder meer beïnvloed door de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde Russische militaire agressie tegen Oekraïne die op 24 februari 2022 begon, en door de doelbewuste Russische inzet van de gasvoorziening als wapen. Bovendien volgden de prijzen van emissierechten ook een stijgende trend, van gemiddeld 25 EUR/tCO_2 in 2020 tot 53 EUR/tCO_2 in 2021 en 81 EUR/tCO_2 in 2022 ([32]).

(48) Duitsland heeft de Commissie ook meegedeeld dat RWE sinds 2020 zes bruinkoolgestookte eenheden heeft gesloten, volgens het tijdschema van de uitfaseringswet.

Tabel 2

RWE-eenheden die sinds 2020 zijn gesloten

Exploitant	Naam van de installatie	MW (net)	Datum van overdracht naar het mechanisme voor gefaseerde sluiting	Sluitingsdatum
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 (van de 176)	—	31.12.2022

(49) De belangrijkste kenmerken van de gewijzigde RWE-maatregel zijn samengevat in de overwegingen 50 tot en met 62. Duitsland legt uit dat de overige bepalingen (bijvoorbeeld betreffende de fiscale behandeling, het garanderen van middelen voor het opnieuw in cultuur brengen van grond, de niet-contentieuze bepaling) ongewijzigd blijven.

3.5.1. *Uitstel van de definitieve ontmanteling van twee eenheden van eind 2022 tot maart 2024*

(50) Twee eenheden (Neurath D en Neurath E, met een capaciteit van elk ongeveer 600 MW), die volgens de uitfaseringswet en de overeenkomst van 2021 volgens de planning uiterlijk op 31 december 2022 zouden worden gesloten, zullen tot 31 maart 2024 op de markt beschikbaar blijven. Duitsland voert aan dat dit bedoeld is om de gevolgen van de huidige energiecrisis verder te verzachten, gas in de elektriciteitssector te besparen en daarmee de voorzieningszekerheid te versterken.

(51) De Duitse regering kan uiterlijk op 30 september 2023 besluiten deze eenheden tot en met 31 maart 2025 op de markt te houden of ze over te dragen naar een nieuwe reserve (*Reserve*). Een dergelijke nieuwe reserve is nog niet vastgesteld en maakt geen deel uit van dit besluit. Voor zover een dergelijke nieuwe reserve staatssteun inhoudt, zou Duitsland deze reserve aanmelden overeenkomstig zijn verplichting uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU.

([31]) *Bron:* Het transparantieplatform van het ENTSB-E, beschikbaar op https://transparency.entsoe.eu.
([32]) *Bron:* Gegevens van Platts Market Data.

(52) Op grond van punt 3 van de wijzigingsovereenkomst draagt RWE, indien Duitsland besluit de exploitatie van die twee eenheden gedurende een jaar (1 april 2024 tot en met 31 maart 2025) voort te zetten, zoals beschreven in overweging 51, de kosten voor de modernisering van de eenheden, de kosten voor de aanpassing van de personeelsplanning, de exploitatiekosten en de kosten van CO_2-emissierechten. Tegelijkertijd blijven de inkomsten uit de handel in elektriciteit bij RWE berusten, onder voorbehoud van een marktinkomstenplafond dat voor elektriciteitsproducenten is ingevoerd bij de Duitse wet inzake een rem op de elektriciteitsprijzen (*Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse und zur Änderung weiterer energierechtlicher Bestimmungen vom 20. Dezember 2022*) en dat bedoeld is om bij te dragen aan de financiering van maatregelen om de hoge elektriciteitsprijzen voor eindverbruikers te verlichten ([33]).

(53) De gewijzigde tabel met de sluitingsdata, die is opgenomen in artikel 1, lid 9, van de wijzigingswet en in de bijlage bij de wijzigingsovereenkomst, luidt als volgt:

Tabel 3

Bruinkoolinstallaties: toetreding tot het mechanisme voor gefaseerde sluiting en sluitingsdata (herziene data zijn vetgedrukt) ([34])

Exploitant	Naam van de installatie	MW (net)	Datum van overdracht naar het mechanisme voor gefaseerde sluiting	Sluitingsdatum
RWE	Niederaußem D	297	—	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	295	—	31.12.2021
RWE	Neurath B	294	—	31.12.2021
RWE	Weisweiler E of F ([35])	321	—	31.12.2021
RWE	Neurath A	294	—	1.4.2022
RWE	Frechen/Wachtberg (Brikettierung)	120 (van de 176)	—	31.12.2022
RWE	**Neurath D**	**607**	—	**31.3.2024**
RWE	**Neurath E**	**604**	—	**31.3.2024**
RWE	Weisweiler E of 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 of H	663 of 656	—	1.4.2028
LEAG	Jänschwalde C	465	—	31.12.2028
LEAG	Jänschwalde D	465	—	31.12.2028
RWE	Weisweiler G of H	663 of 656	—	1.4.2029

([33]) Voor bruinkoolcentrales wordt het inkomstenplafond vastgesteld op basis van een formule die rekening houdt met de vaste en exploitatiekosten van die centrales.
([34]) De wijzigingen ten opzichte van tabel 2 van het inleidingsbesluit zijn vetgedrukt.
([35]) Uiteindelijk werd besloten dat eenheid E op die datum zou worden gesloten.
([36]) Uiteindelijk werd besloten dat eenheid F op die datum zou worden gesloten.

Exploitant	Naam van de installatie	MW (net)	Datum van overdracht naar het mechanisme voor gefaseerde sluiting	Sluitingsdatum
LEAG	Boxberg N	465	—	31.12.2029
LEAG	Boxberg P	465	—	31.12.2029
RWE	Niederaußem G of H	628 of 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 of H	628 of 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) Duitsland heeft voorts gegevens verstrekt over de eerste opening van de energiecentrales van RWE en de sluitingsdata zoals weergegeven in tabel 4. De meeste (13 van de 16) installaties van RWE zijn tussen halverwege de jaren 1960 en halverwege de jaren 1970 geopend, wat betekent dat die installaties tot dusver ongeveer vijftig tot zestig jaar in bedrijf zijn. Van de 16 installaties zijn er 3 nieuwer en zij zijn respectievelijk geopend in: Niederaußem K (openingsdatum 2003); Neurath F (BoA 2) (openingsdatum 2012); Neurath G (BoA 3) (openingsdatum 2012).

(55) Duitsland voert aan dat volgens de gegevens die RWE aan de Duitse autoriteiten heeft verstrekt, de kosten van de oudste 14 van de 16 RWE-energiecentrales (zouden) zijn afgeschreven op het moment van de sluitingsdatum overeenkomstig de uitfaseringswet en in overeenstemming met de boekhoudkundige regels van RWE.

(56) Voorts voert Duitsland aan dat volgens de door RWE verstrekte gegevens de energiecentrale-eenheden Neurath F en G vanaf 31 maart 2030 een boekwaarde van in totaal ongeveer 570 miljoen EUR zouden hebben. Deze boekwaarde vertegenwoordigt de geamortiseerde kostprijs en omvat geen eigendom (grond). Duitsland wees er verder op dat de afschrijvingsregeling is aangepast om rekening te houden met de verplichting om de energiecentrales overeenkomstig de uitfaseringswet te ontmantelen. De hierboven beschreven waarden weerspiegelen de boekwaarden die waarschijnlijk zouden zijn ontstaan als de oorspronkelijke afschrijvingsregeling zou zijn voortgezet. Voorts wordt geen rekening gehouden met toekomstige kapitaaluitgaven voor inspectiekosten. Beide energiecentrales worden gewoonlijk om de vier jaar regelmatig geïnspecteerd en verbeterd, waarbij de kosten van elke centrale 60 tot 70 miljoen EUR bedragen. De laatste inspectie voor Neurath F vond plaats in 2023 en voor Neurath G in 2021.

([37]) Saale Energie en EnBW zullen geen compensatie voor vervroegde sluiting ontvangen, aangezien hun energiecentrales (respectievelijk Schkopau A en B en Lippendorf S) niet worden geacht eerder te sluiten dan de ondernemingen reeds hadden gepland.

Tabel 4

Bruinkoolinstallaties van RWE: openingsdatum vs. sluitingsdatum

Exploitant	Naam van de installatie	Datum van opening/ ingebruikneming	Sluitingsdatum
RWE	Niederaußem D	1968	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	1965	31.12.2021
RWE	Neurath B	1972	31.12.2021
RWE	Weisweiler E of 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 of F ([39])	1965, 1967	1.1.2025
RWE	Weisweiler G of H	1974, 1975	1.4.2028
RWE	Weisweiler G of H	1974, 1975	1.4.2029
RWE	Niederaußem G of 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 of H	1974, 1974	31.12.2033

3.5.2. *Versnelling van de definitieve ontmanteling van drie eenheden van 2038 naar 2030*

(57) De sluiting van drie eenheden (Niederaußem K, Neurath F en Neurath G, met een capaciteit van elk ongeveer 1 000 MW) zal worden vervroegd van 31 december 2038 naar 31 maart 2030. Duitsland voert aan dat dit betekent dat de resterende exploitatietijd van 3 GW van de nieuwste en meest efficiënte energiecentrales die door RWE worden geëxploiteerd met bijna 50 % wordt verminderd.

(58) Duitsland merkt op dat de eerdere sluitingsdata ook aanzienlijke gevolgen hebben voor de mijnbouwlocaties die deze drie eenheden bevoorraden die volgens de planning eerder dan oorspronkelijk gepland zullen worden gesloten. Meer in het bijzonder is in het kader van de gewijzigde RWE-maatregel overeengekomen dat de mijn "Garzweiler" de komende jaren aanzienlijk minder bruinkool zal produceren.

([38]) Uiteindelijk werd besloten dat eenheid E op die datum zou worden gesloten.
([39]) Uiteindelijk werd besloten dat eenheid F op die datum zou worden gesloten.

(59) De Duitse regering kan uiterlijk op 15 augustus 2026 besluiten deze drie eenheden tot en met 31 december 2033 naar een reserve (*Reserve*) over te dragen. Een dergelijke nieuwe reserve is nog niet vastgesteld en maakt geen deel uit van dit besluit. Voor zover een dergelijke nieuwe reserve staatssteun inhoudt, zou Duitsland deze reserve aanmelden overeenkomstig zijn verplichting uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU. Indien deze eenheden nodig zijn voor een dergelijke reserve, zullen er geen wijzigingen meer nodig zijn voor het planningsproces van dagbouwmijnen dan wanneer deze eenheden tegen 2030 definitief zouden zijn gesloten. Daarnaast zal de sanering die in 2030 van start zal gaan ook ongewijzigd worden voortgezet.

3.5.3. *Geen aanvullende compensatie voor RWE*

(60) De gewijzigde RWE-maatregel voorziet niet in aanvullende compensatie voor RWE naast de overeenkomst van 2021, maar bevestigt in plaats daarvan het bedrag van 2,6 miljard EUR.

(61) Volgens Duitsland worden de inkomstendervingen in de jaren 2030 tot en met 2038 uit de exploitatie van een capaciteit van ongeveer 3 GW en de extra herschikkingskosten onder meer gecompenseerd door hogere inkomsten dan verwacht, die voortvloeien uit de extra 15 maanden exploitatie van Neurath D en E tussen 2023 en het eerste kwartaal van 2024.

(62) In de wijzigingswet (artikel 1, lid 4) en de wijzigingsovereenkomst (lid 4) is bepaald dat het aantal tranches voor de betaling van de compensatie aan RWE wordt verlaagd van 15 naar 10 en dat de tranches niet even groot zijn als eerder gepland. De jaarlijkse tranches voor de jaren 2020 tot en met 2023 bedragen 173 miljoen EUR, terwijl de jaarlijkse tranches voor de jaren 2024 tot en met 2029 318 miljoen EUR zullen bedragen. Overeenkomstig de wijzigingswet en de wijzigingsovereenkomst is de eerste tranche aan RWE verschuldigd op 31 december 2020, onder voorbehoud van de standstillbepaling, op de datum dat RWE haar eerste centrale sloot.

3.6. **Herziene berekening**

(63) In het kader van de indiening van 23 december 2022 heeft Duitsland bij de Commissie herziene berekeningen ingediend van gederfde winsten voor negen RWE-eenheden die reeds zijn gesloten of volgens de planning uiterlijk op 31 maart 2025 zullen worden gesloten ([40]) overeenkomstig de wijzigingswet (artikel 1, lid 9) (de "herziene berekening"). Deze berekening, van 16 december 2022, is uitgevoerd door r2b energy consulting.

(64) Op basis van deze berekening bedraagt de netto contante waarde van de gederfde winst van acht RWE-centrales (gesloten tussen 31 december 2021 en 31 maart 2025) ongeveer 2,2 miljard EUR (nominaal 2,3 miljard EUR) en is deze dus hoger dan de netto contante waarde van de overeengekomen compensatie aan RWE van 1,7 miljard EUR (nominaal 2,6 miljard EUR) ([41]). In het licht van deze berekening voert Duitsland dan ook aan dat het compensatiebedrag gerechtvaardigd is.

(65) Uit de herziene berekening blijkt dat acht van de negen RWE-eenheden die in de herziene berekening zijn opgenomen in de periode 2021-2026 naar schatting winstderving zullen lijden. Vijf van de acht eenheden met gederfde winsten waren reeds tussen 2021 en 2022 gesloten (Neurath A en B, Niederaußem C, Weisweiler E en Frechen/Wachtberg) en de overige drie (Weisweiler F en Neurath D en E) zullen volgens de planning uiterlijk in 2025 worden gesloten. Voor alle negen eenheden in de herziene berekening werden de gederfde winsten alleen berekend voor de periode tussen hun sluiting en eind 2026. De gederfde winsten hebben nooit betrekking op een periode van langer dan drie jaar na de geplande sluitingsdatum van elke respectieve centrale. Voor de negende centrale die is meegenomen in de herziene berekening (Niederaußem D), die op 31 december 2020 als eerste eenheid is gesloten, wordt geen gederfde winst gevorderd.

(66) Voor de zeven eenheden die volgens de planning na 2026 zullen worden gesloten (Weisweiler G en H, Niederaußem H, K en G en Neurath F en G), worden in de herziene berekening geen gederfde winsten meegenomen, aangezien zij na 2026 zullen worden ontmanteld.

([40]) Voor de herziene berekening worden de eenheden Neurath D en E, die volgens tabel 3 hierboven op 31 maart 2024 zijn gesloten, geacht te zijn gesloten op 31 maart 2025, alsof de federale regering reeds had besloten ze nog één jaar langer op de markt te houden (zie overweging 47). Volgens Duitsland maakt dit de herziene berekening voorzichtiger, aangezien de veronderstelde langere exploitatie de geraamde gederfde winsten vermindert.

([41]) In nominale termen lijkt het compensatiebedrag hoger dan de gederfde winst omdat de compensatietermijnen over een langere periode (tot 2030) worden gespreid dan de gederfde winst (tot 2026).

(67) Bij de herziene berekening worden de volgende belangrijke parameters toegepast om de gederfde winsten van de negen eenheden waarvoor gegevens zijn ingediend, te ramen:

1) Bij de berekening wordt ervan uitgegaan dat de energiecentrales, als hun enige bron van inkomsten, basislastelektriciteit verkopen tegen marktkoersen die overeenstemmen met de koersen van de Duitse markt waar energie verhandeld wordt (EEX). Meer in het bijzonder,

a) voor de eenheden die ten tijde van de indiening van de herziene berekening bij de Commissie reeds gesloten waren (Neurath A en B, Niederaußem C en D, Weisweiler E), wordt bij de berekening uitgegaan van de aannames met betrekking tot elektriciteits- en CO_2-prijzen, inflatie en het regelgevingsklimaat ([42]) volgens de marktverwachtingen vlak vóór de respectieve sluitingsdata. Voor de elektriciteits- en CO_2-prijzen wordt voor de berekening gebruikgemaakt van een gemiddelde van de futuresprijzen voor levering in de desbetreffende maand, het desbetreffende kwartaal of het desbetreffende jaar (afhankelijk van de beschikbaarheid van het product) tussen 2021 en 2026, zoals genoteerd op de EEX-beurs in de twee weken vóór de respectieve sluitingsdata;

b) voor de vier eenheden die tussen 31 december 2022 en 31 maart 2025 sluiten (Frechen/Wachtberg, Weisweiler F en Neurath D en E) werden de aannames met betrekking tot de elektriciteit- en CO_2-prijzen, de inflatie en het regelgevingsklimaat ([43]) gebaseerd op recente marktverwachtingen die beschikbaar waren op het moment dat de herziene berekening werd ingediend. Voor de elektriciteits- en CO_2-prijzen wordt voor de berekening gebruikgemaakt van een gemiddelde van de futuresprijzen voor levering in de desbetreffende maanden, kwartalen of jaren (afhankelijk van de beschikbaarheid van het product) tussen 2021 en 2026, zoals genoteerd op de EEX-beurs tussen 21 oktober 2022 en 4 november 2022;

2) voor de brandstofkosten van de levering van bruinkool werden de variabele kosten van de bruinkoolwinning geraamd op 1,5 EUR/MWh(th), terwijl de vaste kosten van de bruinkoolwinning werden geraamd op 4,7 EUR/MWh(th). Deze aannames zijn overgenomen uit een onafhankelijke studie van het Öko-Institut die in januari 2022 werd gepubliceerd ([44]). Wanneer de totale mijnbouwkosten worden opgesplitst naar productie-eenheid, worden zij geacht stabiel te zijn vanwege de korte duur van het nulscenario. Vaste kosten, die het grootste deel van de totale mijnbouwkosten uitmaken, doen er doorgaans langer over om zich aan te passen aan veranderende productievolumes.

(68) Bij de berekening worden de belangrijkste technische kenmerken van elke energiecentrale gebruikt, zoals efficiëntie, elektrische output, vaste kosten, typische beschikbaarheid en bezettingsgraad. De vaste kosten waren gebaseerd op representatieve waarden voor de respectieve klasse elektriciteitscentrales en stemmen overeen met de bevindingen van de studie van het Öko-Institut.

(69) De inkomsten uit warmteopwekking en uit de balanceringsmarkt werden niet meegenomen in de herziene berekening.

(70) Voor de eenheden die tussen 31 december 2022 en 31 maart 2025 sluiten, wordt in de berekening een marktinkomstenplafond toegepast van 1 december 2022 tot en met 30 april 2024. De rechtsgrondslag voor de toepassing van het marktinkomstenplafond is vastgelegd in de Duitse wet inzake een rem op de elektriciteitsprijzen. Wanneer de verwachte elektriciteitsprijzen het plafond overschrijden, wordt 90 % van de extra marktinkomsten boven dit plafond door de Duitse staat geïnd. De hoogte van het plafond, zoals bepaald in de Duitse wet inzake een rem op de elektriciteitsprijzen, wordt beïnvloed door de kosten van CO_2-emissierechten. Een CO_2-prijs van 81 EUR/t (de gemiddelde spotmarktprijs in 2022) leidt tot een plafond van ongeveer 160 EUR/MWh. De Duitse wet inzake een rem op de elektriciteitsprijzen voorziet in de toepassing van het plafond van 1 december 2022 tot en met 30 juni 2023 en in de mogelijkheid om het plafond te verlengen tot en met 30 april 2024, onder voorbehoud van een besluit van de Duitse regering. Uiteindelijk besloot de Duitse regering de toepassing van het plafond niet te verlengen tot na 30 juni 2023. De Duitse autoriteiten wijzen erop dat het marktinkomstenplafond van invloed is op de gederfde winsten van slechts één centrale (Frechen/Wachtberg), aangezien de andere bruinkoolgestookte RWE-eenheden ofwel na het einde van de uitvoeringsperiode van het plafond worden gesloten, ofwel werden gesloten voordat de Duitse regering concrete plannen voor het plafond had vastgesteld.

([42]) Dit betreft de toepassing van het plafond op marktinkomsten.

([43]) Dit betreft de toepassing van het plafond op marktinkomsten.

([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". Beschikbaar op: https://www.oeko.de/publikationen/p-details/die-deutsche-braunkohlenwirtschaft-2021. De studie is een actualisering (met gegevens tot 2021) van eerdere studies naar de economische aspecten van de bruinkoolwinning en de elektriciteitsopwekking uit bruinkool, die hebben bijgedragen tot de onderzoeksinspanningen van de kolencommissie.

(71) Voor Neurath D en E, waarvan de sluiting is uitgesteld tot 31 maart 2024, met de mogelijkheid om de sluitingsdatum te verlengen tot 31 maart 2025, wordt bij de berekening alleen rekening gehouden met de winsten die vanaf de laatste datum zijn misgelopen.

(72) De gewogen gemiddelde vermogenskosten ("WACC" ([45])), die worden gebruikt voor de discontering van de gederfde winsten en de compensatiebetalingen, werden vastgesteld op 7,5 miljoen EUR.

(73) Gezien de aanzienlijke omvang van de productiecapaciteit die als gevolg van de vervroegde uitfasering van bruinkool uit de markt wordt genomen, wordt rekening gehouden met het systemische effect ervan op de Duitse elektriciteitsprijzen. In het nulscenario zijn de elektriciteitsprijzen namelijk lager dan in het feitelijke scenario, omdat in het eerste geval meer eenheden in bedrijf zijn en aan meer vraag kan worden voldaan met een relatief goedkopere productiecapaciteit. Om het effect te kwantificeren, wordt in de herziene berekening gebruikgemaakt van de resultaten van twee analyses waarin het effect van de uitfasering van twee kerncentrales (Isar 2 en Neckarwestheim 2) op de Duitse elektriciteitsmarkt wordt beoordeeld ([46]). De Duitse autoriteiten voeren aan dat het geraamde effect op de prijzen op de Duitse markt ook representatief zou kunnen zijn voor de bruinkoolproductie, aangezien de twee technologieën relatief vergelijkbare posities hebben in de *merit order* en doorgaans een hoge benuttingsgraad hebben. Het effect van de vervroegde sluiting is aanvankelijk relatief zwak (aangezien de eerste eenheden die volgens de planning werden gesloten, relatief klein zijn), maar wordt in de loop der jaren sterker naarmate er meer capaciteit wordt gesloten. Derhalve zijn de elektriciteitsprijzen in het nulscenario 1,7 % lager in 2023 en 3,2 % lager in 2026 dan in het feitelijke scenario.

(74) Duitsland voerde aan dat het gezien de toegepaste methode niet nodig is een actualisering van de herziene berekening op basis van de meest recente beschikbare gegevens (vanaf het tweede kwartaal van 2023) in te dienen voor de drie eenheden die in januari en maart 2025 sluiten (Weisweiler F en Neurath D en E) ([47]). Voor de berekening worden als de twee belangrijkste parameters, die de inkomsten en kosten aanzienlijk beïnvloeden en onderhevig zijn aan onzekerheid en frequente schommelingen, de prijzen van termijnproducten van elektriciteit en CO_2-emissierechten gebruikt, die exploitanten van bruinkoolcentrales doorgaans kopen om hun winstmarge voor de komende maanden en jaren veilig te stellen (of af te dekken). De Duitse elektriciteitsmarkt, een van de meest ontwikkelde en liquide markten in Europa, stelt marktdeelnemers in staat volumes in voldoende hoeveelheden af te dekken tot drie jaar vóór de daadwerkelijke levering ([48]). Duitsland heeft dienovereenkomstig uitgelegd dat het in een nulscenario voor de drie eenheden mogelijk zou zijn geweest om tussen 21 oktober 2022 en 4 november 2022 toe te treden tot de markt (toen de marktgegevens voor deze eenheden werden geëxtraheerd met het oog op de herziene berekening) en hun marge voor enkele maanden of jaren van exploitatie na de in het feitelijke scenario geplande sluitingsdatum af te dekken. Dit zou worden gedaan door de elektriciteitsvolumes die volgens de planning zouden worden geproduceerd te verkopen en een overeenkomstige hoeveelheid of emissierechten te kopen om de koolstofvoetafdruk van de geproduceerde elektriciteit te dekken. Duitsland voerde derhalve aan dat de herziene berekening niet hoeft te worden geactualiseerd, aangezien de drie RWE-eenheden standaardmarktinstrumenten hadden kunnen gebruiken om de berekende gederfde winsten veilig te stellen op het moment dat de gegevens voor de herziene berekening werden geëxtraheerd.

([45]) De WACC vertegenwoordigen de vermogenskosten van een onderneming waarbij elke vermogenscategorie op proportionele wijze wordt gewogen. De WACC worden berekend door de kosten van elke vermogensbron (vreemd en eigen vermogen) te vermenigvuldigen met het relevante gewicht ervan naar marktwaarde en vervolgens de producten bij elkaar op te tellen om het totaal te bepalen. De WACC worden ook gebruikt als disconteringspercentage voor toekomstige kasstromen in de berekening van de verdisconteerde kasstroom.

([46]) De resultaten van deze analyses zijn gepubliceerd door het Öko-Institut op 6 september 2022 (https://blog.oeko.de/atomausstieg-mythen-zu-streckbetrieb-und-laufzeitverlaengerung/ en door enervis op 29 september 2022 (https://enervis.de/wp-content/uploads/2022/09/20220929_enervis-Pressemitteilung_AKW-Weiterbetrieb-erhoeht-Versorgungssicherheit-und-reduziert-Gasverbrauch.pdf). De twee kerncentrales hadden een gecombineerde capaciteit van 2,8 GW, terwijl in het onderhavige geval de bruinkoolgestookte eenheden met een gecombineerde capaciteit van 3,2 GW eind 2026, het eindpunt van de herziene berekening, uit gebruik zullen zijn genomen.

([47]) De bijdrage van deze drie eenheden aan het totale bedrag van de gederfde winsten in de herziene berekening is 22 % (of 479 miljoen EUR) in netto contante waarde. Daarvan doet 348 miljoen EUR zich voor in 2025 en 131 miljoen EUR in 2026.

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

(75) Voorts voert Duitsland aan dat de invoering van een mechanisme om de berekening van de compensatie op basis van de meest recente aannames te actualiseren niet gerechtvaardigd is voor de gewijzigde RWE-maatregel, aangezien de aannames die in de herziene berekening zijn gebruikt om de gederfde winsten te berekenen dicht bij de daadwerkelijke sluiting van die eenheden lagen (zie overweging 67, punt 1). Duitsland wijst erop dat een actualiseringsmechanisme overeenkomstig punt 433 CEEAG in beginsel alleen nodig zou zijn indien de sluiting van energiecentrales later dan drie jaar na de toekenning van de compensatie voor dergelijke sluitingen plaatsvindt. Volgens Duitsland dient dit om ervoor te zorgen dat de aannames waarop de berekening is gebaseerd actueel zijn op het moment van de daadwerkelijke sluiting van de energiecentrales. Voor de productie-eenheden die reeds waren gesloten op het moment dat de herziene berekening bij de Commissie werd ingediend, verklaart Duitsland dat het land de gederfde winsten heeft berekend op basis van aannames en marktverwachtingen die onmiddellijk vóór de desbetreffende sluitingsdata bestonden. De andere eenheden waarvan de gederfde winsten werden berekend, zullen in de periode van 31 december 2022 tot en met 31 maart 2025 worden gesloten. Duitsland voert aan dat dit niet later zal gebeuren dan drie jaar na de kennisgeving van het besluit van de Commissie, namelijk het moment waarop de steun wordt toegekend (zie overweging 78). Daarom is een actualiseringsmechanisme volgens Duitsland niet nodig.

3.7. **Begroting**

(76) De begroting van de gewijzigde RWE-maatregel bedraagt 2,6 miljard EUR en wordt gefinancierd uit de Duitse federale begroting. De compensatie zal worden uitbetaald in tien jaarlijkse tranches: voor de jaren 2020 tot en met 2023 bedraagt de tranche 173 miljoen EUR en voor de jaren 2024 tot en met 2029 318 miljoen EUR.

3.8. **Moment van toekenning en duur van de steun**

(77) Het moment van toekenning van de gewijzigde RWE-maatregel is de kennisgeving van het besluit van de Commissie. De definitieve uitbetaling van de middelen zal op 31 december 2029 plaatsvinden.

3.9. **Begunstigde**

(78) De aangemelde maatregel is een subsidie aan RWE Power AG. RWE Power AG heeft 8 800 werknemers, waarvan ongeveer 7 500 banen verband houden met de bruinkoolindustrie. RWE Power AG is een 100 % dochteronderneming van RWE AG. Volgens openbaar beschikbare informatie was op 15 maart 2023 naar schatting 87 % van de aandelen van RWE AG in handen van institutionele beleggers en was 13 % eigendom van particulieren (met inbegrip van werknemers). Sinds 15 maart 2023 is Qatar Holding LLC met een belang van 9,1 % de grootste aandeelhouder van RWE AG.

(79) RWE AG is een Duitse energieonderneming die actief is op het gebied van de productie van en de handel in elektriciteit. Volgens de marktstudie van de Duitse mededingingsautoriteit produceerde RWE AG in 2020 ongeveer 25 % van het totaal van het Duits-Luxemburgse marktgebied, waardoor RWE AG de producent met de grootste productiecapaciteit van 67,8 TWh was ([49]). In 2021 bedroegen de totale inkomsten van RWE AG ongeveer 24,5 miljard EUR.

(80) De Duitse autoriteiten bevestigen dat noch RWE AG, noch RWE Power AG ondernemingen in moeilijkheden zijn in de zin van de richtsnoeren van de Commissie voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden ([50]).

(81) De Duitse autoriteiten bevestigen ook dat noch voor RWE AG, noch voor RWE Power AG een uitstaand bevel tot terugvordering geldt ingevolge een eerder besluit van de Commissie waarbij steun onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt is verklaard ([51]).

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

([50]) Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1).

([51]) Zie arrest van het Gerecht van 13 september 1995, TWD/Commissie, T-244/93 en T-486/93, ECLI:EU:T:1995:160, punt 56. Zie ook de mededeling van de Commissie betreffende de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun (PB C 247 van 23.7.2019, blz. 1).

3.10. **Cumulatie en transparantie**

(82) Duitsland bevestigt dat het land zal voldoen aan de punten 56 en 57 van de CEEAG. Steun in het kader van de aangemelde maatregel mag niet worden gecumuleerd met ad-hoc- of de-minimissteun of met financiering van de Unie met betrekking tot dezelfde in aanmerking komende kosten.

(83) Duitsland ziet erop toe dat de transparantievereisten van de punten 58 tot en met 61 van de CEEAG worden nageleefd. De relevante gegevens van de aangemelde maatregel zullen worden gepubliceerd op een nationale website met een link naar het transparantieregister van de Commissie: https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency.

4. **OPMERKINGEN VAN DERDE PARTIJEN**

(84) Een groot aantal derde partijen heeft opmerkingen ingediend na de bekendmaking van het inleidingsbesluit, de openbare raadpleging en het uitbreidingsbesluit.

(85) Na de bekendmaking van het inleidingsbesluit heeft een groot aantal derde partijen (27) hun opmerkingen ingediend. Opmerkingen van de twee begunstigden (LEAG en RWE), van de aandeelhouders van LEAG (EPH en PPF Investments — PPFI) en van de groepsondernemingsraad van LEAG (*Konzernbetriebsrat*). De door ondernemingen ingediende opmerkingen omvatten opmerkingen van GPE, identieke opmerkingen van acht lokale energieondernemingen (de "acht lokale ondernemingen") en twee andere lokale energieondernemingen hebben identieke opmerkingen ingediend (de "twee lokale ondernemingen"). Zeven ngo's hebben opmerkingen ingediend, evenals de drie Duitse staten waar de winningsvelden van LEAG en RWE zijn gelegen, namelijk Noordrijn-Westfalen, Saksen en Brandenburg. Ook een vereniging van gemeenten (Lausitzrunde), waar de winningsvelden van LEAG zijn gelegen, en de vereniging die de bruinkoolindustrie in Duitsland vertegenwoordigt ("Debriv"), hebben opmerkingen ingediend.

(86) Na de bekendmaking van de openbare raadpleging heeft een groot aantal derde partijen (19) opmerkingen ingediend. Er werden opmerkingen ingediend door de twee begunstigden (LEAG en RWE), de aandeelhouders van LEAG (EPH en PPFI) en de groepsondernemingsraad van LEAG. De door ondernemingen ingediende opmerkingen omvatten opmerkingen van GPE, identieke opmerkingen van de acht lokale ondernemingen en identieke opmerkingen van de twee lokale ondernemingen. Debriv, het Europees Milieubureau (EEB), Greenpeace en ClientEarth hebben ook opmerkingen ingediend.

(87) Op 16 november 2022 heeft de Commissie van de acht lokale ondernemingen spontane identieke opmerkingen over de gewijzigde RWE-maatregel ontvangen.

(88) Na de bekendmaking van het uitbreidingsbesluit hebben verschillende derde partijen (twaalf) hun opmerkingen ingediend. Er werden opmerkingen van de twee begunstigden (LEAG en RWE), identieke opmerkingen van de acht lokale ondernemingen, en opmerkingen van GPE en ClientEarth ontvangen.

(89) De opmerkingen van de derde partijen worden hieronder samengevat in de volgende categorieën: i) opmerkingen over het bestaan van steun (zie afdeling 4.1); ii) opmerkingen over de rechtsgrondslag voor verenigbaarheid (zie afdeling 4.2); en iii) opmerkingen over de verenigbaarheid van steun (zie afdeling 4.3).

(90) Dit besluit zal zich toespitsen op de opmerkingen van derde partijen over de reikwijdte van het onderhavige besluit.

4.1. **Aanwezigheid van steun**

4.1.1. *RWE*

(91) RWE heeft in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aangegeven dat de maatregel geen staatssteun vormt. RWE voerde aan dat het gaat om een schadevergoeding, aangezien de uitfaseringswet inbreuk maakt op het eigendomsrecht van RWE, en er dus geen economisch voordeel aan RWE is toegekend.

(92) Volgens RWE is een dergelijke inmenging in het eigendomsrecht alleen verenigbaar met artikel 14 van de Duitse grondwet (*Grundgesetz*, "GG") indien de staat daarvoor een passende compensatie biedt. Het bedrag van de compensatie hangt af van het economische belang van de betrokken juridische belangen, d.w.z. de waarde van de eigendomsposities en de waarde van de in beslag genomen eigendomsrechten, alsook van de extra lasten in verband met de inmenging. De in artikel 14 GG bedoelde bescherming heeft betrekking op i) de eigendom van de centrale en de grond en de respectieve bruikbaarheid van de energiecentrales en de mijnen om elektriciteit op te wekken en aldus winst te maken; ii) het recht om de gehele "elektriciteitsopwekking uit bruinkool" op te zetten en te exploiteren (RWE voerde aan dat de uitfasering van kernenergie in Duitsland naar analogie kan worden gebruikt); iii) de onherroepelijke te ontginnen eigendom, die volledig wordt gedevalueerd door de ontmantelingsverplichtingen; en iv) de onbeperkte exploitatievergunningen op grond van de Duitse wetgeving inzake emissiebeheersing voor de energiecentrales en mijnen waarop de uitfaseringswet van toepassing is.

(93) RWE voerde aan dat zij, gezien de kapitaaltoezeggingen op lange termijn en de personeels- en investeringsplannen die vereist zijn voor dit type projecten van deze omvang, een versterkte en prominente grondwettelijke bescherming van het gewettigd vertrouwen geniet. Het langetermijnperspectief is inherent aan de elektriciteitsopwekking uit bruinkool. Deze bijzonder sterke bescherming van het gewettigd vertrouwen verhoogt de intensiteit van de inmenging in de eigendomsposities van RWE aanzienlijk.

(94) RWE voerde aan dat zij heeft voldaan aan haar verplichtingen met betrekking tot het EU-ETS, dat volgens haar de vermindering van de CO_2-uitstoot door de betrokken centrales uitputtend regelt. Niettemin vereist de ontmantelingsverplichting uit hoofde van de uitfaseringswet een aanvullende bijdrage van de RWE-centrales aan de klimaatbescherming, wat leidt tot een uitzonderlijke last (*Sonderopfer*) die bij de compensatie in aanmerking moet worden genomen.

(95) RWE voerde voorts aan dat Duitsland bij de ondertekening van de overeenkomst van 2021 met de exploitanten als marktdeelnemer in een markteconomie heeft gehandeld. Duitsland moest vanuit een ex-anteperspectief beoordelen of de contractueel gewaarborgde oplossing voor de uitfasering van kolen de voorkeur verdiende of ten minste gelijkwaardig was aan een zuiver regelgevende oplossing, waarvan de constitutionele vorm of uitvoerbaarheid ook van tevoren moest worden beoordeeld. RWE voert aan dat Duitsland in dit verband als rationele actor heeft gehandeld door een overeenkomst aan te gaan die het land de daarin genoemde rechten toekent en het tegelijkertijd met rechtszekerheid ontheft van een verplichting tot betaling van een compensatie die het anders op grond van het nationale of internationale recht had moeten betalen. Daarom is er volgens RWE geen sprake van staatssteun.

(96) In haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit voerde RWE opnieuw aan dat de maatregel geen steun vormt. Volgens haar is de totale compensatie lager dan de totale door RWE geleden schade en wordt er dus geen voordeel toegekend aan RWE.

4.1.2. *LEAG*

(97) In haar opmerkingen over het inleidingsbesluit en over de openbare raadpleging uitte LEAG twijfels over de kwalificatie van de maatregel als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. LEAG is in het bijzonder van mening dat de maatregel haar geen economisch voordeel verleent, aangezien de compensatie lager is dan de financiële schade die door de uitfaseringswet is veroorzaakt. Indien de Duitse autoriteiten geen passende compensatie hadden toegekend, hadden exploitanten recht op schadevergoeding gehad, aangezien zij van mening zijn dat de uitfaseringswet inbreuk maakt op hun eigendomsrecht uit hoofde van artikel 14, lid 1, zin 2, GG, artikel 1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ("EVRM") en artikel 13 van het Verdrag inzake het Energiehandvest ("EHV"). Volgens LEAG wordt de bruikbaarheid van haar eigendom volledig teniet gedaan, hetgeen een bijzonder ernstige inbreuk op haar rechten vormt, zodat voor de bepalingen inzake inhoud en grenzen strengere evenredigheidsvereisten gelden.

(98) In haar opmerkingen over het inleidingsbesluit voerde LEAG aan dat het gewettigd vertrouwen van de bruinkoolexploitanten, waarmee ook rekening was gehouden in de goedgekeurde bruinkoolplannen voor de dagbouwmijnen, teniet wordt gedaan door de wettelijk voorgeschreven vervroegde uitfasering van kolen, nadat de exploitanten doorslaggevende investeringsbesluiten hadden genomen voor de bouw van de energiecentrales en de ontwikkeling van de dagbouwmijnen. Daarom voerde LEAG aan dat er een gewettigd vertrouwen bestaat om de mijnbouwactiviteiten en de exploitatie van bruinkoolcentrales voort te zetten.

(99) Voorts voerde LEAG in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aan dat de overgangsperiode voor de uitfasering van bruinkool in het onderhavige geval ontoereikend is. Zij is van mening dat de gespreide vervroegde sluiting van bruinkoolcentrales waarin de uitfaseringswet voorziet op zich niet toereikend is om de grondwettelijke bezwaren weg te nemen. Daarom moet Duitsland een financiële compensatie verstrekken om de evenredigheid van de inbreuk op de betrokken eigendomsposities vast te stellen. LEAG voert aan dat de financiële compensatie de exploitanten van de bruinkoolcentrales en de dagbouwmijnen ten minste in dezelfde positie moet brengen als wanneer aan hen een overgangsperiode was toegekend die was bepaald aan de hand van de relevante normen. Volgens LEAG moet in de relevante norm voor de compensatie voor een dagbouwmijn rekening worden gehouden met het productievolume dat nodig is om de investeringen die in de dagbouwmijn zijn gedaan en nog moeten worden gedaan (met inbegrip van de kosten voor het opnieuw in cultuur brengen van grond) af te schrijven en een passende winst te genereren, en tegelijkertijd de dagbouwmijn in een passende definitieve positie te brengen die is goedgekeurd bij een definitieve rechterlijke beslissing (noodzakelijk resterend productievolume). De daarvoor benodigde tijd is derhalve gebaseerd op het technisch haalbare winningstempo en de brandstofbehoeften van de bruinkoolcentrales. Voor een bruinkoolcentrale moeten de inkomsten toereikend zijn voor de afschrijving van de bouw- en ombouwkosten en voor het genereren van een passende winst. Een bruinkoolcentrale kan alleen inkomsten genereren als zij wordt voorzien van brandstof uit een verbonden dagbouwmijn. De aflopende toepassing van de noodzakelijke overgangsperiode veronderstelt dus dat een dagbouwmijn die de bevoorrading waarborgt gedurende een overeenkomstige periode economisch nog kan worden geëxploiteerd, met inbegrip van de dekking van de kosten voor de sanering van de mijn. Het bedrag van de compensatie moet daarom ten minste gelijk zijn aan de inkomsten die in de overgangsperiode hadden kunnen worden gegenereerd.

(100) LEAG voerde voorts aan dat de extra kosten gevolgschade zijn van de verplichte vervroegde uitfasering van kolen, aangezien de kosten rechtstreeks voortvloeien uit de onteigening (of de met onteigening gelijk te stellen maatregelen). Volgens haar is gevolgschade materiële schade die niet leidt tot verlies van rechten of inhoud, maar een uitzonderlijke last (*Sonderopfer*) vormt, bijvoorbeeld door middel van waardevermindering.

(101) In haar opmerkingen over de openbare raadpleging en het uitbreidingsbesluit herhaalde LEAG haar standpunt dat de maatregel niet als staatssteun kan worden aangemerkt.

(102) De moedermaatschappijen van LEAG, EPH en PPFI, hebben ook opmerkingen over het inleidingsbesluit ingediend waarin zij het erover eens zijn dat de maatregel niet als staatssteun kan worden aangemerkt, aangezien hij slechts voorziet in compensatie voor het verlies van rechten, eigendom en zakelijke kansen. EPH en PPFI zijn met name van mening dat, gezien het ontbreken van compensatie van Duitsland, de exploitanten in elk geval zouden zijn gecompenseerd voor de sluiting in het kader van het EHV.

4.1.3. *Ondernemingen*

(103) In haar opmerkingen over het inleidingsbesluit was GPE van mening dat de compensatie staatssteun vormt en betreurde zij dat de voorwaarden voor voordeel en selectiviteit samen als één enkele voorwaarde werden beoordeeld.

(104) In hun opmerkingen over het inleidingsbesluit voerden de acht lokale ondernemingen aan dat de compensatie staatssteun vormt. De ondernemingen voeren aan dat de compensatie verder gaat dan een loutere compensatie en derhalve RWE een selectief voordeel verschaft. Zij erkennen dat op grond van de GG een compensatie in beginsel mogelijk is, maar dat dit alleen gebeurt in uitzonderlijke omstandigheden waarin sprake is van een uitzonderlijke last (*Sonderopfer*). Volgens hen bestaat er geen recht om te worden beschermd tegen wijzigingen in de regelgeving totdat alle investeringen volledig zijn afgeschreven ([52]). Zij wijzen op een juridisch document van de wetenschappelijke dienst (*Wissenschaftlicher Dienst*) van het Duitse parlement in 2018, waarin op basis van het arrest van het constitutionele hof over de sluiting van kerncentrales wordt geconcludeerd dat het naar Duits recht in beginsel mogelijk moet zijn oudere installaties die al zijn afgeschreven, te sluiten zonder compensatie ([53]). Volgens hen zijn er 13 van de 16 RWE-eenheden in gebruik genomen vóór 1976 en hadden zij nu dus afgeschreven moeten zijn.

([52]) Standige 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) In hun opmerkingen over het inleidingsbesluit waren de twee lokale ondernemingen het erover eens dat de compensatie staatssteun vormt, die verder gaat dan een loutere schadevergoeding en derhalve RWE een selectief voordeel verschaft. Zij wijzen erop dat het eigendomsrecht, dat is verankerd in artikel 14 GG, geen bescherming biedt voor toekomstige inkomsten of winstvooruitzichten. Hoewel zij erkennen dat de beperking van het gebruik van eigendom ook krachtens de GG wordt beschermd en van toepassing zou zijn op productie-installaties, is dit niet hetzelfde voor de mijnbouwactiviteiten. Zij leggen uit dat de vergunningen (*Hauptbetriebspläne*) gewoonlijk slechts voor twee tot drie jaar worden verleend en dat het gebruik van eigendom in het geval van de mijnen dus niet verder gaat dan deze goedkeuringsperioden. Zij voeren ook aan dat de besprekingen over de uitfasering van kolen al enige tijd gaande zijn en dat ondernemingen dus niet konden verwachten dat de gunstige bestaande wet- en regelgeving zou blijven bestaan. Zij leggen ook uit dat alleen een uitzonderlijke last (*Sonderopfer*) of een geval van een onbillijke situatie (*Härtefall*) een onderneming die beperkt is in het gebruik van haar eigendom, recht geeft op een compensatie. De lange overgangsperioden, de mogelijkheid om over te schakelen op een andere opwekkingsbrandstof en het feit dat veel installaties zijn afgeschreven, hebben geleid tot een situatie waarin geen sprake is van een dergelijke onbillijke situatie.

4.1.4. *Verenigingen/ngo's*

(106) ClientEarth was in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit van mening dat de compensatie staatssteun vormt. Volgens haar wordt aan RWE een selectief voordeel toegekend, aangezien het onwaarschijnlijk is dat een nationale rechter een schadevergoeding zou toekennen die overeenkomt met de bedragen die de Duitse autoriteiten aan RWE hebben toegezegd. Een schadevergoeding op grond van de Duitse grondwet zou alleen toelaatbaar zijn indien de overheidsmaatregel tot een uitzonderlijke last zou leiden. Artikel 14 GG heeft geen betrekking op i) wijzigingen, intrekking of het verstrijken van vergunningen op grond van de Duitse wetgeving inzake emissiebeheersing (*Bundesimmissionsschutzgesetz*) noch op grond van de mijnbouwwet (*Bundesberggesetz*) ([54]); ii) volledig afgeschreven investeringen ([55]); iii) gemiste verkoopmogelijkheden en gederfde winsten of andere plannen die zijn gebaseerd op de verwachting dat een gunstige juridische situatie ongewijzigd blijft ([56]). Bovendien voert Client Earth aan dat de negatieve gevolgen van nieuwe regelgeving voor de waarde van activa niet kunnen worden gecompenseerd nadat de investeringen zijn afgeschreven ([57]), en voegt daaraan toe dat bruinkoolexploitanten zouden moeten aanvoeren dat zij een gewettigd vertrouwen hadden om hun activiteiten voort te zetten en dat zij als gevolg van de wettig voorgeschreven uitfasering van kolen onder een te zware, uitzonderlijk grote economische druk zijn komen te staan. ClientEarth verwijst naar het document van de wetenschappelijke dienst van het Duitse parlement en een studie in opdracht van het ministerie van Milieu ([58]), waarin nadere bijzonderheden worden gegeven over het rechtskader voor compensaties in het kader van de uitfasering van kolen.

(107) In haar opmerkingen over de openbare raadpleging stelde Debriv dat de maatregel de betrokken bruinkoolondernemingen geen voordeel verschaft. Daarentegen hadden de bruinkoolondernemingen op grond van het Duitse constitutionele recht, het EVRM en het EHV compensatie kunnen vorderen indien hun geen passende compensatie was toegekend op grond van de wet inzake de uitfasering van kolen of de overeenkomst van 2021. Het bedrag van de gevraagde compensatie voor gederfde winsten en kosten, schade, extra kosten en economische nadelen als gevolg van de uitfasering van bruinkool is ten minste gelijk aan of zelfs aanzienlijk hoger dan de toegekende compensatie.

4.1.5. *Duitse deelstaten*

(108) Drie Duitse deelstaten (Brandenburg, Saksen en Noordrijn-Westfalen) hebben naar aanleiding van het inleidingsbesluit opmerkingen ingediend. De opmerkingen die uitsluitend betrekking hebben op de LEAG-maatregel zullen in dit besluit niet uitvoerig aan bod komen, aangezien de LEAG-maatregel buiten de reikwijdte van dit besluit valt (zie de overwegingen 13 en 14).

([54]) Zie 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, Artikel 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) Noordrijn-Westfalen voerde aan dat de huidige datum voor de uitfasering van bruinkool voor RWE veel eerder is dan de datum die voor de onderneming was voorzien op basis van de definitieve exploitatievergunningen voor haar energiecentrales. Dit wettelijke exploitatieverbod vanaf uiterlijk 2038 (of 2035 indien de optie voor vervroegde ontmanteling werd uitgeoefend) vormt een inmenging in het eigen beheer van RWE. Volgens Noordrijn-Westfalen zou RWE in procedures voor het grondwettelijk hof zeker in staat zijn om deze inmenging in haar bedrijfsactiviteiten en de devaluatie van haar bedrijfsvermogen aan te vechten door te verwijzen naar de door de GG gewaarborgde bescherming van eigendom.

4.2. **Rechtsgrondslag voor verenigbaarheid**

4.2.1. *RWE*

(110) In haar opmerkingen over de openbare raadpleging is RWE van mening dat de CEEAG om twee redenen niet van toepassing zijn. Ten eerste verwijst RWE naar haar opmerkingen over het inleidingsbesluit, waarin RWE beweerde dat de maatregel geen staatssteun vormt (zie overweging 92 e.v.). Aangezien in de CEEAG de criteria worden beschreven die de Commissie hanteert om de verenigbaarheid te onderzoeken van maatregelen die als staatssteun worden beschouwd, is de inwerkingtreding van de CEEAG niet relevant voor de beoordeling van de compensatie.

(111) Ten tweede voert RWE aan dat de CEEAG vanwege de temporele werkingssfeer van de richtsnoeren niet van toepassing zijn. Overeenkomstig punt 466 CEEAG is de Commissie voornemens de richtsnoeren toe te passen op alle aan te melden steun die met ingang van 27 januari 2022 is of zal worden verleend, maar er is geen uitdrukkelijke bepaling over de vraag of en wanneer de CEEAG ook van toepassing moeten zijn op steun die reeds vóór die datum is aangemeld. RWE merkt op dat de maatregel vóór 27 januari 2022 was aangemeld, waardoor de CEEAG niet van toepassing zijn. RWE is van mening dat de maatregel reeds in 2020 is uitgevoerd, toen het sluitingstraject voor RWE begon, met de inwerkingtreding van de uitfaseringswet. De eerste jaarlijkse betalingen waren verschuldigd in december 2020 en december 2021, maar deze betalingen zijn opgeschort overeenkomstig de standstillverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU. RWE is derhalve van mening dat de vermeende steun vóór 27 januari 2022 is verleend en dat aan de standstillverplichting is voldaan.

(112) RWE voerde in haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit aan dat zelfs indien de maatregel als staatssteun zou worden aangemerkt, deze niettemin verenigbaar zou zijn met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU, ongeacht of de CEEAG al dan niet van toepassing zijn. RWE voerde aan dat de CEEAG niet van toepassing zijn op de maatregel en wees erop dat de CEEAG pas na de vaststelling van het inleidingsbesluit werden vastgesteld.

4.2.2. *LEAG*

(113) LEAG heeft in haar opmerkingen naar aanleiding van de openbare raadpleging erkend dat de CEEAG weliswaar met terugwerkende kracht op de zaak van toepassing kunnen zijn, maar dat de toepassing ervan niet gerechtvaardigd is. Een beoordeling in het kader van de CEEAG brengt ernstige nadelen met zich mee en doet twijfel rijzen over de snelle afronding van de procedure.

(114) In haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit herhaalde LEAG dat de CEEAG niet van toepassing zijn, aangezien zij volgens punt 466 van de CEEAG alleen van toepassing zijn op steun die vanaf 27 januari 2022 is verleend. Zelfs indien de maatregel als steun zou worden beschouwd, zou hij in ieder geval vóór 27 januari 2022 zijn toegekend, aangezien de uitfaseringswet en de overeenkomst van 2021 vóór de vaststelling van de CEEAG in werking zijn getreden. LEAG voerde verder aan dat zelfs indien de maatregel als staatssteun zou worden beschouwd en aan de CEEAG zou worden getoetst, hij verenigbaar zou zijn met afdeling 4.12 van de CEEAG.

(115) LEAG verwijst ook naar rechtspraak waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen het moment van toekenning en het moment van betaling van de steun ([59]). LEAG voert aan dat bij gebreke van daadwerkelijke betaling van de compensatie, die in het onderhavige geval ook door de Commissie moet worden goedgekeurd overeenkomstig artikel 10 van de uitfaseringswet, evenmin sprake is van schending van het uitvoeringsverbod van artikel 3 van de procedureverordening op het gebied van staatssteun. In de bewoordingen van het uitvoeringsverbod wordt een dergelijk onderscheid gemaakt tussen het ontstaan van de vordering tot compensatie en de daadwerkelijke betaling, aangezien volgens artikel 3 van die verordening steun niet mag worden uitgevoerd alvorens de Commissie een besluit tot goedkeuring van die steun heeft genomen of wordt geacht dat te hebben genomen.

([59]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, punt 40.

(116) De aandeelhouders van LEAG (EPH en PPFI) hebben in hun opmerkingen over de openbare raadpleging het standpunt kenbaar gemaakt dat de CEEAG niet van toepassing zijn omdat de compensatie niet als staatssteun kan worden aangemerkt. Zelfs indien het om staatssteun ging, werd deze toegekend vóór de inwerkingtreding van de CEEAG, aangezien de relevante gebeurtenissen de inwerkingtreding van de uitfaseringswet (augustus 2020) of de ondertekening van de overeenkomst van 2021 (februari 2021) zijn. Zelfs indien de CEEAG van toepassing zouden zijn, zou de maatregel hoe dan ook verenigbaar zijn met de interne markt, aangezien aan alle voorwaarden van de afdelingen 3 en 4.12 van de CEEAG is voldaan.

(117) De groepsondernemingsraad van LEAG (*Konzernbetriebsrat*) voerde in haar opmerkingen over de openbare raadpleging aan dat de CEEAG in het onderhavige geval niet van toepassing zijn.

4.2.3. *Ondernemingen*

(118) GPE voerde in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aan dat het gebruik van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU als rechtsgrondslag voor de beoordeling twijfelachtig is, aangezien die bepaling gericht is op steun om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken. In dit geval is er echter geen sprake van ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid/een regionale economie, maar van afbouw van een economische activiteit. Om de vermeende ongeschiktheid van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU te illustreren, verwees GPE naar het Besluit van de Raad van 10 december 2010 betreffende staatssteun ter bevordering van de sluiting van niet-concurrentiekrachtige steenkoolmijnen ([60]), waarin artikel 107, lid 3, punt e), VWEU als rechtsgrondslag werd gebruikt. GPE voerde voorts aan dat het enkele feit dat de vorige richtsnoeren voor energie- en milieusteun ([61]) geen bepalingen over steun bij sluiting bevatten, niet betekent dat artikel 107, lid 3, punt c), VWEU noodzakelijkerwijs en automatisch de juiste rechtsgrondslag voor een dergelijke maatregel is.

(119) GPE wees in haar opmerkingen naar aanleiding van de openbare raadpleging op punt 466 van de CEEAG en verklaarde dat de steun in de vorm van compensatie aan RWE en LEAG werd toegekend op het moment dat de uitfaseringswet in 2020 werd vastgesteld en uiterlijk bij de ondertekening van de overeenkomst van 2021 tussen Duitsland en RWE (februari 2021), en dat de CEEAG dus niet van toepassing zijn. Daartoe haalt GPE de rechtspraak over Magdeburg ([62]) aan, waarin is bepaald dat steun wordt verleend wanneer het wettelijk recht op het verkrijgen van de steun wordt toegekend. GPE was derhalve van mening dat, aangezien de CEEAG werden vastgesteld nadat de steun zou zijn verleend, de beoordeling rechtstreeks aan het Verdrag moest worden getoetst.

(120) GPE herhaalde in haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit de in overweging 120 samengevatte standpunten en voegde eraan toe dat het feit dat er enkele wijzigingen in de wijzigingsovereenkomst zijn aangebracht niet leidt tot wijziging van de belangrijkste elementen van de maatregel, die rechtstreeks aan het Verdrag moet worden getoetst.

(121) De acht lokale ondernemingen hebben in hun opmerkingen naar aanleiding van de openbare raadpleging aangevoerd dat in de CEEAG de onrechtmatigheid van de steun wordt bevestigd en dat daarin aanleiding wordt gegeven tot de kritiek die deze ondernemingen naar aanleiding van het inleidingsbesluit hebben geuit.

(122) De twee lokale ondernemingen hebben in hun opmerkingen over de openbare raadpleging aangevoerd dat de CEEAG van toepassing zijn. Zij verwijzen naar punt 466 van de CEEAG en naar de standstillbepaling in de overeenkomst van 2021 en merken op dat, aangezien de betaling van de compensatie in het onderhavige geval nog niet is toegekend, aangezien zij juridisch afhankelijk is van de goedkeuring van de Commissie, de werkingssfeer van de CEEAG in de zin van punt 466 van de CEEAG van toepassing is.

([60]) Besluit 2010/787/EU van de Raad van 10 december 2010 betreffende staatssteun ter bevordering van de sluiting van niet-concurrentiekrachtige steenkoolmijnen (PB L 336 van 21.12.2010, blz. 24).

([61]) Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1).

([62]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, zaak C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200.

4.2.4. *Verenigingen/ngo's*

(123) Debriv stelde in haar opmerkingen over de openbare raadpleging dat, zelfs indien de maatregel staatssteun vormt (hetgeen echter niet het geval is, zie overweging 108), de CEEAG niet van toepassing zijn omdat zij alleen van toepassing zijn op steun die vanaf 27 januari 2022 is verleend. Indien in het onderhavige geval zou worden aangenomen dat de maatregel steun vormt, zou de steun hoe dan ook vóór 27 januari 2022 zijn verleend, aangezien de uitfaseringswet reeds op 14 augustus 2020 in werking is getreden en de overeenkomst van 2021 op 10 februari 2021 is ondertekend. Volgens de rechtspraak ([63]) is het enige relevante tijdstip waarop de steun wordt toegekend, het moment waarop de ontvanger van de steun krachtens het toepasselijke nationale recht een wettelijk recht op de steun verkrijgt, zodat de steun reeds was toegekend op het moment waarop dat recht ontstond. Zelfs indien de Commissie de CEEAG van toepassing achtte, zou de maatregel bovendien hoe dan ook verenigbaar zijn met de interne markt en moeten worden beoordeeld op grond van afdeling 4.12.1, aangezien de maatregel betrekking heeft op de sluiting van winstgevende, op de winning van kolen betrekking hebbende activiteiten en noch RWE noch LEAG ondernemingen in moeilijkheden zijn in de zin van de richtsnoeren van de Commissie voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden ([64]). Punt 425 van de CEEAG heeft volledig betrekking op zowel de gederfde winsten als de bijkomende schade en economische nadelen, en derhalve vallen de elementen van de compensatie in de onderhavige zaak onder het toepassingsgebied van de CEEAG.

(124) ClientEarth stelde in haar opmerkingen over de openbare raadpleging dat de steun waarin de uitfaseringswet voorzag, reeds was toegekend bij de ondertekening van de overeenkomst van 2021. Hoewel de overeenkomst een bepaling bevat waarin wordt verwezen naar de goedkeuring van de Commissie, is de juridische geldigheid van deze overeenkomst technisch gezien niet afhankelijk van goedkeuring van de staatssteun en wordt RWE op grond daarvan dus het recht op de compensatie verleend, in overeenstemming met de rechtspraak ([65]). De wijzigingsovereenkomst doet niets af aan dit recht. Aangezien de CEEAG om de in overweging 124 genoemde redenen niet van toepassing zijn, is de enige mogelijke rechtsgrondslag voor verenigbaarheid artikel 107, lid 3, punt c), VWEU. Die bepaling staat echter alleen steunmaatregelen toe die zijn gericht op de ontwikkeling van een economische activiteit, en de maatregel voldoet niet aan dit criterium, aangezien hij gericht is op de sluiting van activiteiten. In voorkomend geval is de enige economische activiteit die met de maatregel wordt ondersteund, de verschuiving van de elektriciteitsopwekking uit kolen naar hernieuwbare energiebronnen, maar voor dergelijke maatregelen bestaan andere specifieke regels om de verenigbaarheid van overheidssteun te beoordelen, waaraan in dit geval niet is voldaan. ClientEarth wees er voorts op dat een andere mogelijkheid zou zijn om gebruik te maken van artikel 107, lid 3, punt e), VWEU, dat voorziet in de mogelijkheid voor de Raad om regels vast te stellen betreffende de verenigbaarheid van andere categorieën steun, zoals bepaald bij besluit van de Raad op voorstel van de Commissie.

(125) ClientEarth herhaalde in haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit dat de CEEAG niet van toepassing zouden zijn. Volgens haar impliceert de verwijzing naar het arrest Freistaat Sachsen ([66]) om de toepasselijkheid van de CEEAG te rechtvaardigen een onjuiste lezing van dat arrest. Volgens punt 44 van dat arrest moeten de voorschriften van materieel Unierecht aldus worden uitgelegd dat zij ten aanzien van vóór hun inwerkingtreding verworven rechtsposities alleen gelden voor zover uit de bewoordingen, doelstelling of opzet daarvan blijkt dat er zulke gevolgen aan dienen te worden toegekend. In het onderhavige geval hebben de Duitse autoriteiten besloten RWE te compenseren voor de sluiting van bruinkoolcentrales, waarbij zij zich volledig bewust waren van het ontbreken van richtsnoeren van de Commissie betreffende de verenigbaarheid van dit type steun. Op het moment dat de compensatie aan RWE werd toegekend, wist Duitsland dus dat deze interventie rechtstreeks aan het Verdrag zou worden getoetst. Onder verwijzing naar punt 46 van dat arrest voert ClientEarth ook aan dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de begrippen "uitvoeren" en "steun verlenen". Het Hof heeft in punt 49 van dat arrest geoordeeld dat artikel 4, lid 1, van de procedureverordening op het gebied van staatssteun, dat bepaalt dat de Commissie een aanmelding onverwijld na ontvangst moet onderzoeken, de Commissie slechts een bijzondere verplichting oplegt om onverwijld te handelen, en het dus geen regel is voor de toepassing ratione temporis van de criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid van aangemelde steun.

([63]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, punt 40.

([64]) Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1).

([65]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, punt 41.

([66]) Arrest van het Hof van 11 december 2008, Commissie/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709.

(126) Greenpeace voerde in haar opmerkingen over de openbare raadpleging aan dat de CEEAG op grond van punt 466 van de CEEAG niet van toepassing zijn op de maatregel, aangezien de uitfaseringswet reeds op 21 december 2020 van kracht is geworden, zodat de beoordeling rechtstreeks uit hoofde van artikel 107, lid 3, VWEU moet worden uitgevoerd. Volgens haar zou de steun binnen het toepassingsgebied van afdeling 4.12.1 van de CEEAG kunnen vallen, maar is hij niet noodzakelijk, passend en evenredig. Afdeling 4.12.2 van de CEEAG zou niet van toepassing zijn, aangezien het gehele proces van de kolencommissie en de memorie van toelichting bij de uitfaseringswet tegen een dergelijke toepasselijkheid pleiten.

4.3. **Verenigbaarheid van de steun**

4.3.1. *Ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid*

4.3.1.1. RWE

(127) RWE voerde aan dat de maatregel een belangrijke bijdrage levert aan de bevordering van de ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid in de zin van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU.

(128) RWE verwees in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit naar het besluit van de Commissie betreffende de uitfasering van steenkool in Duitsland ([67]) en wees erop dat dezelfde argumenten opgaan voor de uitfasering van bruinkool en zelfs in grotere mate aangezien de milieubijdrage van een versnelde uitfasering van bruinkool nog groter is. Enerzijds zijn de specifieke CO_2-emissies van elektriciteitsopwekking uit bruinkool hoger dan die van elektriciteitsopwekking uit harde steenkool. Anderzijds zijn de productiekosten van elektriciteit bij elektriciteitsopwekking uit bruinkool lager, zodat de extra uitbreiding van centrales voor hernieuwbare energie zonder aanvullende overheidsmaatregelen er als laatste verantwoordelijk zou zijn dat bruinkoolcentrales van de markt worden verdrongen. Bovendien sluit de toezegging van Duitsland om de bespaarde CO_2-emissierechten in te trekken (zie overweging 19) de mogelijkheid uit om emissies over te hevelen naar andere sectoren of andere lidstaten, waardoor de doeltreffendheid van de Duitse uitfasering van kolen verder wordt versterkt.

(129) Voorts voerde RWE aan dat de maatregel voorspelbaarheid en rechtszekerheid biedt en aldus niet alleen de ontwikkeling bevordert van de economische activiteit van elektriciteitsopwekking uit bruinkool, maar ook van de energiesector als geheel, aangezien alle marktdeelnemers voor hun toekomstige investeringsbeslissingen behoefte hebben aan betrouwbaarheid van het ontmantelingstraject voor bruinkool. Dit geldt voor de bedrijven die elektriciteit opwekken uit bruinkool, die hun planning voor dagbouw op lange termijn moeten wijzigen, maar ook voor marktdeelnemers die de daaruit voortvloeiende capaciteitskloof willen aangrijpen als een kans om nieuwe investeringen te doen, aangezien ook zij onnodige investeringsrisico's zouden dragen en mogelijk afzien van investeringen als de uitvoerbaarheid van een wettelijk voorgeschreven sluitingstraject jarenlang twijfelachtig zou blijven als gevolg van juridische geschillen. Deze onzekerheid zou ook risico's met zich meebrengen voor andere stadia van de waardeketen in de energiesector. Zo zou een betrouwbare netplanning ook in gevaar komen als het ontmantelingstraject onzeker blijft.

(130) Daarnaast wees RWE erop dat Duitsland bij het bepalen van de werkwijze voor het ontmantelingstraject rekening heeft gehouden met de voorzieningszekerheid, aangezien het land met de exploitatieondernemingen overleg heeft gepleegd over het algemene voorzieningssysteem en dit contractueel heeft veiliggesteld, waarmee prikkels voor betrouwbare investeringen werden geboden om extra productiecapaciteit te genereren. De maatregel dient dus om de energietransitie te versnellen en tegelijkertijd de voorzieningszekerheid te waarborgen.

(131) In haar opmerkingen over de openbare raadpleging verwees RWE naar haar opmerkingen naar aanleiding van het inleidingsbesluit, die zijn samengevat in de overwegingen 129 tot en met 131, en voerde zij aan dat de RWE-maatregel in overeenstemming is met punt 426 van de CEEAG. In haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit herhaalde RWE dat de gewijzigde RWE-maatregel een aanzienlijke bijdrage levert aan de versnelde decarbonisatie en aan de transformatie van de energiesector en daarmee de ontwikkeling van een economische activiteit vergemakkelijkt, in overeenstemming met punt 426 van de CEEAG.

4.3.1.2. LEAG

(132) LEAG stelde in haar opmerkingen over de openbare raadpleging dat de afbouw van elektriciteitsopwekking uit bruinkool de ontwikkeling van extra capaciteit voor elektriciteitsopwekking op basis van andere technologieën, met name hernieuwbare energie, zal vergemakkelijken. Bovendien zal de maatregel volgens LEAG een positief effect hebben op het milieu en voorspelbaarheid bieden met betrekking tot de vervroegde sluiting van bruinkoolcentrales.

([67]) Besluit betreffende de uitfasering van steenkool in Duitsland, overwegingen 100 tot en met 109.

4.3.1.3. Ondernemingen

(133) GPE voerde in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aan dat de steun niet kan worden beschouwd als steun voor een economische activiteit, aangezien er geen sprake is van ontwikkeling van een vorm van economische bedrijvigheid/economische regio, maar van afbouw van een economische activiteit. GPE merkt in haar opmerkingen over de openbare raadpleging op dat het niet duidelijk is welke economische activiteit door de compensatie wordt vergemakkelijkt. Indien de compensatie betrekking heeft op de kosten van het eerder dan gepland sluiten van een steenkoolcentrale, is het de vraag in hoeverre het sluiten van een activiteit kan worden beschouwd als het vergemakkelijken van een economische activiteit. Daarnaast merkte GPE op dat indien de compensatie niet de facto gekoppeld is aan de kosten van het sluiten van een energiecentrale en zal worden gebruikt voor de investering in de productie van hernieuwbare energie, de verenigbaarheid van de staatssteun moet worden beoordeeld op basis van de toepasselijke bepalingen voor de productie van hernieuwbare elektriciteit. GPE herhaalt in haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit haar standpunt dat de steun niet kan worden beschouwd als steun voor een economische activiteit.

4.3.1.4. Verenigingen/ngo's

(134) In haar opmerkingen over het inleidingsbesluit, de openbare raadpleging en het uitbreidingsbesluit betwijfelde ClientEarth of steun voor de vervroegde sluiting van economische activiteiten voldoet aan de voorwaarde van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU dat steun gericht moet zijn op de ontwikkeling van een vorm van economische bedrijvigheid, aangezien de steun voor sluiting rechtstreeks tot doel heeft een activiteit te beëindigen, ook al kan die sluiting indirect leiden tot de ontwikkeling van nieuwe activiteiten.

(135) Het EEB heeft in zijn opmerkingen naar aanleiding van de openbare raadpleging aangegeven dat de Duitse regering niet heeft aangegeven welke economische activiteiten als gevolg van de steun zullen worden vergemakkelijkt.

4.3.2. *Stimulerend effect*

4.3.2.1. RWE

(136) RWE voerde in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aan dat de maatregel een stimulerend effect heeft. Zonder overheidsmaatregelen of contractuele overeenkomst met de Duitse regering zou RWE veel meer elektriciteit uit bruinkool zijn blijven opwekken dan nu is toegestaan, om verdere dekkingsbijdragen te bereiken en het oorspronkelijke plan voor dagbouw te kunnen handhaven. Zonder de in de uitfaseringswet vastgelegde en in de overeenkomst van 2021 overeengekomen compensatie zou RWE niet hebben ingestemd met de vervroegde beëindiging van de elektriciteitsopwekking uit bruinkool. RWE zou een overeenkomstige wettelijke sluiting voor de rechter hebben aangevochten.

(137) RWE herhaalde deze argumenten in haar opmerkingen over de openbare raadpleging en voerde aan dat de maatregel in overeenstemming is met punt 427 van de CEEAG. Volgens RWE is de compensatie veel lager dan de totale schade die haar door de vervroegde sluiting is berokkend als gevolg van de gederfde winsten en de extra kosten in vergelijking met het nulscenario. Vergeleken met een nulscenario zonder de uitfasering van bruinkool wordt RWE niet bevrijd van enige belasting van een activiteit die RWE sowieso had moeten uitvoeren, noch wordt zij gecompenseerd voor het gebruikelijke bedrijfsrisico dat RWE loopt. Daarentegen wordt de door een overheidsmaatregel veroorzaakte schade slechts gedeeltelijk gecompenseerd.

(138) RWE herhaalde in haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit dat zij sinds 2020 geen bruinkoolcentrales voortijdig zou hebben gesloten en dat zij geen andere centrale voortijdig zou sluiten als er geen contractuele overeenkomst en juridische regeling voor de volledige vervroegde beëindiging van elektriciteitsopwekking uit bruinkool tegen compensatie was gesloten. Volgens RWE blijkt uit de ontwikkeling van de markt dat de elektriciteitsopwekking uit bruinkool winstgevend is voor RWE. Met lage variabele kosten, hoge gasprijzen op lange termijn en de uitfasering van kernenergie door Duitsland is elektriciteitsopwekking uit bruinkool de meest concurrerende technologie. Dit geldt met name voor de voortzetting van de exploitatie van bestaande installaties, aangezien, gelet op de reeds gemaakte investeringskosten voor dagbouwmijnen en energiecentrales, deze kosten niet relevant zijn voor het exploitatiebesluit.

4.3.2.2. LEAG

(139) LEAG voerde in haar opmerkingen over de openbare raadpleging aan dat de maatregel een stimulerend effect heeft, aangezien hij ertoe aanzet economisch gedrag te veranderen en centrales eerder dan aanvankelijk was voorzien, op een meer ordelijke en voorspelbare wijze, te sluiten.

4.3.2.3. Ondernemingen

(140) In haar opmerkingen over de openbare raadpleging was GPE van mening dat de sluiting van bepaalde kolengestookte energiecentrales was gepland vóór de invoering van de maatregel, waardoor de kwestie van het stimulerende effect van bijzonder belang is. In haar opmerkingen naar aanleiding van het uitbreidingsbesluit is GPE van mening dat de financiële negatieve prikkels voor de exploitatie van bruinkoolcentrales (d.w.z. de stijging van alleen de ETS-prijzen) RWE ertoe zouden hebben aangezet de centrales eerder te sluiten dan voorzien, mogelijk vóór 2030. Als zodanig was GPE van mening dat de compensatie geen stimulerend effect heeft.

(141) De twee lokale ondernemingen waren in hun opmerkingen over het inleidingsbesluit en de openbare raadpleging van mening dat de maatregel RWE niet stimuleert haar gedrag zodanig te veranderen dat de bescherming van het milieu wordt verbeterd. Daarentegen suggereren de ondernemingen dat de betaling het tegenovergestelde effect zal hebben, aangezien bruinkoolcentrales als gevolg van de betaling van een compensatie in bedrijf zullen blijven. De ondernemingen suggereren dat de centrales zonder de compensatiebetalingen lang van het net zouden zijn verwijderd ([68]).

4.3.2.4. Verenigingen/ngo's

(142) Debriv heeft in haar opmerkingen over de openbare raadpleging aangevoerd dat de maatregel een stimulerend effect heeft in de zin van punt 427 van de CEEAG. De levensduur van de activa, die ook werd gebruikt voor de berekening van de gederfde winsten, gaat veel verder dan de sluitingsdatum van 2038, de laatste sluitingsdatum in de uitfaseringswet en de overeenkomst van 2021. De maatregel heeft dus een stimulerend effect in de zin van de CEEAG, aangezien hij de betrokken ondernemingen ertoe aanzet hun centrales eerder dan voorzien te sluiten en hun gedrag verandert, dat zij zonder de maatregel niet zouden veranderen.

(143) Greenpeace voerde in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aan dat de maatregel geen stimulerend effect heeft, aangezien hij niet leidt tot gedragsverandering.

(144) ClientEarth voerde in haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit aan dat de maatregel geen stimulerend effect heeft, en wees op overweging 70 van het uitbreidingsbesluit, volgens welke de gederfde winsten van RWE in het verleden en in de nabije toekomst reeds hoger zijn dan de aan RWE toe te kennen compensatie en deze derhalve rechtvaardigen. Zij is van mening dat als dit het geval is, de logische gedachte is dat RWE wordt gecompenseerd voor reeds geleden verliezen in de vorm van gederfde winsten en dat de compensatie dus niet tot gevolg heeft dat de sluiting van energiecentrales wordt vervroegd, maar enkel dat de doelstelling om de kosten van het sluiten van bepaalde centrales voor RWE te verlagen, wordt verwezenlijkt.

(145) Het EEB betwistte in zijn opmerkingen naar aanleiding van de openbare raadpleging het feit dat de begunstigden hun gedrag zonder de compensatie niet zouden hebben veranderd, aangezien beide ondernemingen reeds bezig zijn over te schakelen op schonere technologieën om energie te produceren, hetgeen blijkt uit hun openbare communicatie. Gezien de verschillende marktscenario's kan worden aangenomen dat bruinkoolinstallaties en -mijnen hoe dan ook op enig moment zouden zijn stilgelegd. Daarom had in de bedrijfsplannen van de begunstigden niet alleen rekening moeten worden gehouden met de kosten en winsten in verband met de opening en exploitatie van een mijn, maar ook met de sluiting en sanering ervan.

4.3.3. *Inbreuk op het Unierecht*

4.3.3.1. RWE

(146) RWE voerde in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aan dat de kosten die zich ook in het nulscenario zouden voordoen niet in aanmerking zijn genomen bij de berekening van de totale schade. Daarom is het door derde partijen aangevoerde argument dat een compensatie voor mijnbouwkosten in strijd kan zijn met het beginsel dat de vervuiler betaalt (inleidingsbesluit, overweging 83) ongegrond, aangezien alleen de extra mijnbouwkosten die zonder overheidsmaatregelen niet zouden zijn gemaakt, moeten worden gecompenseerd.

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

4.3.3.2. Ondernemingen

(147) GPE voerde in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aan dat de compensatie in strijd is met het beginsel dat de vervuiler betaalt op grond van artikel 191 VWEU. GPE heeft in haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit uiteengezet dat de kosten en inkomsten waarmee rekening is gehouden bij het bepalen van de compensatie, niet kunnen worden vastgesteld op basis van de in Duitsland beschikbare informatie of de in het besluit van de Commissie verstrekte informatie. Het valt niet uit te sluiten dat de kosten die RWE zal moeten financieren en die voortvloeien uit de eerbiediging van het beginsel dat de vervuiler betaalt, door de compensatie worden gedekt. Dit is in strijd met het beginsel dat de vervuiler betaalt en brengt de mogelijkheid om een dergelijke steunmaatregel als verenigbaar met de regels van het VWEU te beschouwen in gevaar. GPE was ook van mening dat de compensatie de EU-maatregelen voor klimaatbescherming tenietdoet door de taxonomie minder doeltreffend te maken.

4.3.3.3. Verenigingen/ngo's

(148) In haar opmerkingen over het inleidingsbesluit en de openbare raadpleging voerde Greenpeace aan dat de maatregel in strijd is met het beginsel dat de vervuiler betaalt indien de compensatie ook de mijnbouwkosten dekt.

(149) In haar opmerkingen over het inleidingsbesluit voerde ClientEarth aan dat de kosten voor de sanering van de mijn overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt door de mijnexploitanten moeten worden gedragen. De vraag of de compensatie voor sluiting voldoet aan het beginsel dat de vervuiler betaalt, is een kwestie op zich die los moet worden gezien van het deel van de compensatie dat bedoeld is om de exploitanten schadeloos te stellen voor hun gederfde winsten en andere verliezen. Betalingen door de staat van kosten in verband met de bestrijding van vervuiling ontslaat de begunstigde van de kosten die hij normaliter moet dragen ([69]). ClientEarth voerde voorts aan dat de exploitanten van de mijnen geïdentificeerd zijn en wettelijk aansprakelijk zijn voor de kosten van de sanering van de dagbouwmijnen, gedurende hun exploitatie en na de sluiting ervan.

(150) Het EEB was in zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit van mening dat de compensatie in strijd is met het in artikel 191, lid 2, VWEU neergelegde beginsel dat de vervuiler betaalt en met de daaruit voortvloeiende milieuwetgeving. Met de compensatie wordt geen rekening gehouden met de stijgende prijs van koolstofemissies, die in toenemende mate zal stijgen als gevolg van de nieuwe EU-doelstellingen voor 2030 (in het kader van het Fit for 55-pakket) en de internationale verbintenissen van de EU in het kader van de Overeenkomst van Parijs. Tegen 2039 zullen de kosten van de koolstofemissierechten rond de 19,5 miljard EUR voor RWE en 39 miljard EUR voor LEAG liggen, zodat eventuele winsten onmogelijk zijn. De compensatie mist dus deugdelijke grondslag en is in strijd met het beginsel dat de vervuiler betaalt. Het EEB was ook van mening dat het beginsel dat de vervuiler betaalt, wordt geschonden, aangezien compensatie wordt geboden aan vervuilers zonder duidelijkheid over de berekeningen, terwijl de negatieve externe effecten van hun activiteiten buiten beschouwing worden gelaten. De kosten van schade door luchtverontreiniging worden niet geïnternaliseerd, hetgeen wordt geregeld bij de richtlijn industriële emissies ([70]). De naleving van de beste beschikbare technieken van de EU voor grote stookinstallaties overschrijdt momenteel de door de beste beschikbare technieken voorgeschreven luchtverontreinigingsniveaus door kwikemissies in de lucht en indien de grootste bruinkoolcentrales verplicht waren geweest de strengere prestatieniveaus toe te passen die met behulp van de beste beschikbare technieken zouden worden bereikt, had de last van gezondheidsschade door de voortzetting van de bruinkoolwinning met miljarden per jaar kunnen worden verminderd wat gezondheidskosten en andere kosten in verband met luchtverontreiniging betreft. Bovendien stelde het EEB dat de Duitse autoriteiten zich niet hadden gehouden aan Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1135 van de Commissie inzake de verslaglegging over de uitvoering van de richtlijn industriële emissies; gegevens voor de verslagjaren 2017 en 2018. Tot slot zijn waterheffingen en kosten van schade niet geïnternaliseerd en dragen de belastingbetalers de lasten van de bruinkoolactiviteiten van RWE en LEAG via de gezondheidskosten. De kosten van water worden door de betrokken Duitse staten niet overeenkomstig artikel 9 van de kaderrichtlijn water ([71]) vastgesteld en in geen van de Duitse deelstaten zijn de milieukosten in deze kosten geïnternaliseerd.

([69]) Besluit van de Commissie van 1 december 2004 betreffende steunmaatregel C 39/2004 — Nuclear Decommissioning Agency (PB C 315 van 21.12.2004, blz. 4).

([70]) Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17).

([71]) Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1).

(151) De Health and Environment Alliance ("HEAL") heeft in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit verklaard dat de Duitse regering niet alles in het werk heeft gesteld om ervoor te zorgen dat bruinkoolexploitanten de verontreiniging tot de uitfasering zo veel mogelijk terugdringen. Zij wees erop dat dit wordt versterkt door het arrest Hinkley Point C ([72]), en dat rekening moet worden gehouden met de doelstellingen inzake klimaatneutraliteit, vervuiling en een rechtvaardige transitie van de Green Deal.

4.3.4. *Noodzaak*

4.3.4.1. RWE

(152) RWE voerde in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aan dat de overheidsmaatregel, door middel van de uitfaseringswet en de overeenkomst van 2021, noodzakelijk is om de vervroegde uitfasering van bruinkool te bewerkstelligen en een aanvullende en substantiële bijdrage van de bruinkoolsector te leveren aan de terugdringing van de CO_2-emissies, aangezien RWE zonder deze maatregel tot halverwege de eeuw bruinkool zou blijven verbranden, aangezien dat haar was toegestaan.

(153) Voorts verwees RWE naar de Duitse uitfasering van steenkool en voerde zij aan dat de beoordeling van de Commissie in dat besluit ([73]), namelijk dat het onwaarschijnlijk is dat een dergelijke capaciteit voor de opwekking van elektriciteit uit steenkool zonder de overheidsmaatregel van de markt zou zijn verdwenen, ook van toepassing is op de uitfasering van bruinkool. De reden hiervoor is dat elektriciteitsopwekking uit bruinkool concurrerender is dan elektriciteitsopwekking uit steenkool, en daarom zouden bruinkoolcentrales als laatste van de markt verdwijnen. De exploitanten hebben aanzienlijke investeringen gedaan (dagbouwmijnen en energiecentrales), die hoe dan ook als vaste kosten worden gemaakt, ongeacht het gebruik van de energiecentrale. Voor bestaande centrales zorgt de combinatie van hoge vaste kosten en lage variabele kosten ervoor dat elektriciteitsopwekking uit bestaande centrales rendabel blijft, zelfs wanneer nieuwe investeringen niet langer lonend zijn.

(154) RWE voerde ook aan dat bruinkoolcentrales zonder de overheidsmaatregel de markt niet zouden verlaten, mede gelet op de gevolgen voor de mijnen. Indien de hoeveelheden steenkool die in elektriciteit worden omgezet aanzienlijk worden verminderd, moet de mijnplanning worden gewijzigd, hetgeen enorme bijkomende kosten tot gevolg heeft. Daarom kan het zelfs goedkoper zijn om op zichzelf beschouwde ontoereikende dekkingsbijdragen te aanvaarden dan om de elektriciteitsopwekking te verminderen.

(155) Volgens RWE is de maatregel ook noodzakelijk in de vorm van een gecompenseerde marktinterventie, aangezien een vertrek zonder compensatie ongrondwettig zou zijn. Zonder de overeenkomst van 2021 zou het juridisch niet haalbaar zijn geweest om de uitfasering van bruinkool uit te voeren, rekening houdend met de gevolgen voor kolenregio's, werknemers en de voorzieningszekerheid en de gevolgen ervan voor het welslagen van de energietransitie.

(156) RWE herhaalde in haar opmerkingen over de openbare raadpleging en het uitbreidingsbesluit dat de maatregel noodzakelijk is, en voerde aan dat deze in overeenstemming is met punt 428 van de CEEAG.

4.3.4.2. LEAG

(157) In haar opmerkingen over de openbare raadpleging stelde LEAG dat zonder de maatregel de elektriciteitsmarkt op zichzelf geen vergelijkbare besparingen zou realiseren, en dus dat de maatregel noodzakelijk is om de relevante doelstellingen te verwezenlijken. Als gevolg van de uitfasering van kernenergie in Duitsland en de toenemende stopzetting van de Russische energievoorziening zal de elektriciteitsopwekking uit bruinkool concurrerend blijven, zelfs als de opwekking van energie uit hernieuwbare bronnen sterk toeneemt, en daardoor zouden de exploitanten van bruinkoolcentrales niet worden gestimuleerd om deze vóór 2038 te sluiten. Zoals vermeld in het inleidingsbesluit (overweging 4) stootten bruinkoolcentrales in 2018 130,74 miljoen ton CO_2 uit. Dit komt overeen met ongeveer 40 % van de CO_2-emissies van de energiesector in dat jaar. De uitfaseringswet en de overeenkomst van 2021 zorgen voor rechtszekerheid en voorspelbaarheid dat deze CO_2-emissiebesparingen in Duitsland zullen worden gerealiseerd.

([72]) Arrest van het Hof van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, C-594/18P, ECLI:EU:C:2020:742.
([73]) Besluit betreffende de uitfasering van steenkool in Duitsland, overwegingen 110 tot en met 117.

4.3.4.3. Ondernemingen

(158) GPE voerde in haar opmerkingen bij het inleidingsbesluit en de openbare raadpleging aan dat de Duitse autoriteiten bij het bepalen van de centrales die voor compensatie in aanmerking komen, geen rekening hebben gehouden met de werkelijke leeftijd, de mate van afschrijving en de verwachte sluitingsdatum van de centrale. De maatregel is niet noodzakelijk omdat een normaal functionerende markt hoe dan ook zou hebben geleid tot de sluiting van kolengestookte energiecentrales, aangezien: i) het voorstel om kolengestookte energiecentrales geleidelijk te sluiten al enige tijd algemeen bekend is en ondernemingen dit beleid in aanmerking hadden moeten nemen bij het opstellen van hun ondernemings- en investeringsplannen; en ii) sommige van de eenheden verouderden en de sluiting ervan reeds was gepland. GPE voegde daar in haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit aan toe dat ook de effecten van het klimaatbeleid, het prijsplafond voor alle elektriciteitsproducenten, de stijgende prijs en de toekomstige schaarste van ETS-vergunningen, en de snelle en efficiënte ontwikkeling van schonere energiebronnen de bruinkoolcentrales op korte termijn van de markt zouden hebben verdrongen, waardoor een overheidsmaatregel overbodig wordt.

(159) De acht lokale ondernemingen waren in hun opmerkingen over het inleidingsbesluit van mening dat marktmechanismen (d.w.z. de stijgende kosten van vergunningen voor koolstofemissies) tot de vervroegde sluiting van bruinkoolcentrales zouden hebben geleid ([74]).

(160) In hun opmerkingen over het inleidingsbesluit en de openbare raadpleging voerden de twee lokale ondernemingen aan dat de maatregel niet noodzakelijk is en gaven zij voorbeelden van hoe andere lidstaten kolen zonder compensatie hebben uitgefaseerd ([75]).

4.3.4.4. Verenigingen/ngo's

(161) Debriv stelde in haar opmerkingen over de openbare raadpleging dat de maatregel noodzakelijk is en derhalve voldoet aan de eis van de CEEAG, aangezien de elektriciteitsmarkt op zichzelf zonder de maatregel geen vergelijkbare emissiebesparingen zou opleveren. Als gevolg van de uitfasering van kernenergie in Duitsland en het verdwijnen van de Russische energievoorziening zal de elektriciteitsopwekking uit bruinkool concurrerend blijven, zelfs in geval van een sterke stijging van de productie van energie uit hernieuwbare bronnen, en dus worden de exploitanten van de energiecentrales niet gestimuleerd om deze vóór 2038 te sluiten. Daarom is de maatregel gericht op situaties waarin hij aanzienlijke verbeteringen teweeg kan brengen die de markt op zichzelf niet kan waarmaken.

(162) Greenpeace voerde in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aan dat de maatregel niet noodzakelijk is, aangezien: i) geen of slechts een beperkte compensatie voldoende zou zijn geweest om de uitfaseringswet in overeenstemming met de grondrechten te brengen; en ii) de steun geen wezenlijke verbetering teweeg kan brengen die de markt zelf niet tot stand kan brengen. Hoewel de uitfaseringswet leidt tot een voorspelbare en duidelijke uitfasering van kolen voor energiedoeleinden, speelt de steun daar niet echt een rol in.

(163) In haar opmerkingen over het inleidingsbesluit heeft ClientEarth aangevoerd dat de maatregel niet nodig is. De bruinkoolcentrales en de bijbehorende mijnen zouden uit zichzelf en eerder dan 2038 onder marktvoorwaarden sluiten (met name vanwege de stijgende kosten in verband met de naleving van de milieuwetgeving en de stijgende ETS-prijzen) en dus zal de maatregel de volledige uitfasering van bruinkool in Duitsland alleen maar vertragen. In haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit voegde ClientEarth daaraan toe dat de gevolgen van het klimaatbeleid en de veranderingen op de elektriciteitsmarkt de bruinkoolcentrales spoedig van de markt zouden hebben verdreven. ClientEarth verwees ook naar besluit SA.54537 over een verbod op kolen voor de elektriciteitsproductie in Nederland, waarbij de Nederlandse autoriteiten compensatie verleenden aan de enige centrale — Hemweg — die geen overgangsperiode genoot, zoals de andere centrales die onder de uitfaseringswet vielen ([76]).

([74]) Öko-Institut, "Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments", 29 juni 2020, blz. 25 e.v., beschikbaar op: 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 augustus 2020, online: https://www.powerengineeringint.com/coal- fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/.

([76]) Besluit van de Commissie van 12 mei 2020 betreffende steunmaatregel SA.54537 (2020/NN) — Nederland — Verbod op kolen voor de elektriciteitsproductie in Nederland (PB C 220 van 3.7.2020, blz. 1). Zie het arrest van het Gerecht van 16 november 2022, Koninkrijk der Nederlanden/Europese Commissie, T-469/20. ECLI:EU:T:2022:713. Tegen het arrest is beroep ingesteld bij het Hof van Justitie (zaak C-40/23 P).

(164) Het EEB merkte in zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit op dat kolencentrales in het verleden wereldwijd na een gemiddelde levensduur van 46 jaar zijn stilgelegd, en berekende dat de compensatie voorziet in een eerder dan verwachte sluitingsdatum voor 3 van de 15 eenheden van RWE en voor 7 van de 11 eenheden van LEAG. Daarom mogen de resterende eenheden geen recht hebben op enige compensatie, aangezien zij reeds gesloten hadden moeten zijn of binnenkort zouden moeten sluiten om de verliezen als gevolg van de steeds zwakker wordende koleneconomie te beperken. Daarnaast heeft het EEB, zoals besproken in overweging 151, ook aangevoerd dat met de compensatie geen rekening wordt gehouden met de stijgende prijs van koolstofemissies.

(165) In haar opmerkingen over het inleidingsbesluit was CAN van mening dat de marktdynamiek toereikend zou kunnen zijn om de kolencentrales te sluiten. CAN verwees naar de stijgende EU-ETS-prijzen en verklaarde dat de huidige EU-ETS-prijzen rechtstreeks tot gevolg hebben dat de winstgevendheid van moderne bruinkoolcentrales in Duitsland na 2024 bijna gehalveerd wordt ([77]), waardoor volgens de huidige verwachtingen bijna de helft van de bruinkoolcentrales in het land verlies zal draaien.

4.3.5. *Geschiktheid*

4.3.5.1. RWE

(166) RWE heeft in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aangegeven dat de maatregel geschikt is en dat de kolencommissie en, in haar navolging, de Duitse regering het besluit ten gunste van het instrument van een overeengekomen, wettelijk en contractueel vastgesteld traject voor de afbouw van elektriciteitsopwekking uit bruinkool zorgvuldig hebben afgewogen tegen andere maatregelen. In het besluit tot uitfasering van steenkool ([78]) heeft de Commissie gewezen op de voordelen van een contractueel vastgelegde en compenserende uitfasering van steenkool ten opzichte van andere instrumenten, zoals een EU-ETS, een minimumprijs voor CO_2 of zuiver regelgevende maatregelen. Het belangrijkste voordeel van een contractuele oplossing is de mogelijkheid om het uitfaseringstraject doelgericht te sturen, rekening houdend met de voorzieningszekerheid en de betrokken banen, en dit juridisch veilig te stellen. Er was een oplossing nodig waarbij een afzonderlijk ontmantelingstraject werd gespecificeerd dat over het geheel genomen coherent was, dat vanuit technisch en regelgevend oogpunt in de betrokken productiesystemen kon worden uitgevoerd en dat gepaard ging met de laagst mogelijke exploitatie-, economische en sociale kosten.

(167) In haar opmerkingen over de openbare raadpleging en het uitbreidingsbesluit herhaalde RWE dat de maatregel geschikt is, aangezien de gekozen aanpak om een holistisch ontmantelingstraject van begin tot eind in overleg met de exploitatieondernemingen vast te stellen en op een juridisch veilige manier tot stand te brengen, zodat onderbrekingen van het systeem en overbelasting van de getroffen kolenregio's worden voorkomen, volledig in overeenstemming is met punt 429 van de CEEAG.

4.3.5.2. LEAG

(168) LEAG voerde in haar opmerkingen over de openbare raadpleging aan dat de maatregel geschikt is. Duitsland heeft tijdens de werkzaamheden van de kolencommissie verschillende scenario's en alternatieven voor de terugdringing van CO_2-uitstoot geanalyseerd en heeft voor deze oplossing gekozen in het licht van de rechtsonzekerheid die voor de exploitanten van centrales zou ontstaan als gevolg van mogelijke schadevorderingen.

4.3.5.3. Ondernemingen

(169) GPE beweerde in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit, de openbare raadpleging en het uitbreidingsbesluit dat de Commissie de geschiktheid van de maatregel niet naar behoren heeft geanalyseerd, en voerde aan dat een maatregel die compensatie voor gederfde winsten biedt zonder onderscheid te maken tussen de verschillende installaties, niet geschikt kan zijn. GPE verwees ook naar een Poolse staatssteunzaak betreffende steun voor de sluiting van kolenmijnen, waarin de Commissie de steun voor uitzonderlijke sociale en milieukosten verenigbaar achtte ([79]), en merkte op dat het onduidelijk is of de voor de RWE-maatregel in aanmerking genomen kosten overeenkomen met uitzonderlijke sociale en milieukosten, zoals in het Poolse geval, dan wel of het om andere soorten kosten gaat.

([77]) "Modern German lignite plant margins halve from 2024", Argus Media.
([78]) Besluit betreffende de uitfasering van steenkool in Duitsland, overweging 118.
([79]) Besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.100533 (2021/NN) — Polen — Wijzigingen aan het sluitingsplan in de Poolse steenkoolindustrie (PB C 231 van 30.6.2023, blz. 8).

(170) De acht lokale ondernemingen voerden in hun opmerkingen over het inleidingsbesluit aan dat het feit dat de betalingen forfaitair en op geen enkele manier dynamisch zijn, niet passend is en dat een dynamisch prijsstellingsmodel geschikter zou zijn geweest om de uitfasering van steenkool te waarborgen en tegelijkertijd de compensatie tot het noodzakelijke niveau te beperken.

(171) De twee lokale ondernemingen voerden in hun opmerkingen over de openbare raadpleging aan dat er geschiktere alternatieven zijn die even doeltreffend zijn om de doelstelling inzake klimaatbescherming te verwezenlijken, en dat eerst moet worden onderzocht of andere beleidslijnen en maatregelen kunnen worden gebruikt, zoals CO_2-heffingen of prijsmechanismen zoals het ETS. De ondernemingen gaven ook voorbeelden van hoe andere lidstaten kolen zonder compensatie hebben uitgefaseerd ([80]).

4.3.5.4. Verenigingen/ngo's

(172) Debriv voerde in haar opmerkingen over de openbare raadpleging aan dat de maatregel geschikt is in overeenstemming met punt 429 van de CEEAG. Debriv wees erop dat Duitsland alternatieven had onderzocht om de geplande CO_2-emissiereducties te verwezenlijken (zie overweging 25) en dat de maatregel het meest geschikt is om de nagestreefde doelstelling (namelijk een juridisch veilige en betrouwbare CO_2-emissiereductie) te verwezenlijken.

(173) ClientEarth stelde in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit, de openbare raadpleging en het uitbreidingsbesluit dat de maatregel niet geschikt is. Hoewel er gevallen kunnen zijn waarin de Commissie vaststelt dat het onderhandelen over een compensatie door middel van een overeenkomst om rechtszekerheid te waarborgen en dure gerechtelijke procedures te vermijden een passende vorm van steun is ([81]), is dat hier niet het geval omdat: i) de sluiting hoe dan ook, zelfs zonder compensatie, zou hebben plaatsgevonden, aangezien de meeste eenheden alleen al door de markt zouden zijn gesloten; ii) het Duitse recht dergelijke compensatie in het onderhavige geval niet verlangt voor de herdefiniëring van de eigendomsrechten van de exploitant, zodat de rechtmatigheid van de verplichting tot sluiting zonder financiële compensatie had kunnen worden gewaarborgd (zie over het bestaan van steun overweging 107); iii) goed opgezette aanbestedingen een geschiktere vorm van steun zouden zijn dan forfaitaire compensaties; iv) indien aanbestedingen in dit geval geen geschikte vorm van steun waren, een compensatie op basis van aanpassingsparameters passender zou zijn (dit houdt ook verband met de evenredigheid van de steun). ClientEarth verwees ook naar de Poolse staatssteunzaak betreffende steun voor de sluiting van kolenmijnen, waarin de Commissie de steun voor uitzonderlijke sociale en milieukosten verenigbaar achtte ([82]), en merkte op dat het feit dat bruinkoolmijnen nauw verbonden zijn met de energiecentrales op zich niet rechtvaardigt dat zij worden meegenomen in de berekening van de compensatie, en dat het onduidelijk is of de voor de RWE-maatregel in aanmerking genomen kosten overeenkomen met de uitzonderlijke sociale en milieukosten, zoals in het Poolse geval, dan wel of het om andere soorten kosten gaat.

(174) Het EEB heeft in zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit twee alternatieven ingediend, die de Duitse regering had kunnen ondernemen. Ten eerste heeft de Duitse regering een minimale ondergrens voor de koolstofprijs niet serieus overwogen als een meer kostenefficiënte aanpak om hetzelfde resultaat te behalen bij de uitvoering van het beginsel dat de vervuiler betaalt en zonder gebruik te maken van staatssteun. Ten tweede had de compensatie afhankelijk moeten worden gesteld van de volledige toepassing van normen van de Unie, zoals de beste beschikbare technieken voor grote stookinstallaties, met inbegrip van prestaties op het gebied van energie-efficiëntie. In dit verband maakt het EEB een vergelijking met de aanpak van Nederland in de bovengenoemde Nederlandse zaak betreffende kolencompensatie ([83]), waarbij in de uitfaseringswet bindende niveaus van elektrisch rendement zijn vastgesteld. Het EEB is van mening dat Duitsland elke compensatie afhankelijk had kunnen stellen van de naleving van met de beste beschikbare technieken geassocieerde energie-efficiëntieniveaus, en dat het voor de reductie van broeikasgassen een verstandiger maatregel zou zijn geweest om eerst een prestatiegerichte aanpak te hanteren en eerst broeikasgasintensievere eenheden te sluiten.

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

([81]) Zie bv. de steun voor de vervroegde sluiting van de kerncentrale van Fessenheim in Frankrijk.

([82]) Besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.100533 (2021/NN) — Polen — Wijzigingen aan het sluitingsplan in de Poolse steenkoolindustrie (PB C 231 van 30.6.2023, blz. 8).

([83]) Besluit van de Commissie van 12 mei 2020 betreffende steunmaatregel SA.54537 (2020/NN) — Nederland — Verbod op kolen voor de elektriciteitsproductie in Nederland (PB C 220 van 3.7.2020, blz. 1).

4.3.6. *Evenredigheid*

4.3.6.1. RWE

(175) RWE voerde in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aan dat de maatregel geen aanleiding geeft tot overcompensatie en derhalve evenredig is. Ten eerste is de compensatie niet hoger dan de totale schade, aangezien alle verliezen van RWE (RWE berekende het bedrag van de totale schade als gevolg van de vervroegde sluiting op 8,7 miljard EUR) hoger zijn dan het compensatiebedrag aan RWE. RWE voerde voorts aan dat een openbare aanbestedingsprocedure niet aan de orde is in het geval van bruinkool, aangezien die geen enkele efficiënte mededinging zou hebben gecreëerd gezien de weinige marktdeelnemers en de weinige in Duitsland geëxploiteerde productiesystemen die bestaan uit energiecentrales en dagbouwmijnen.

(176) In haar opmerkingen over de openbare raadpleging voerde RWE aan dat de maatregel ook in het kader van de CEEAG evenredig blijft, om de volgende redenen:

a) Overeenkomstig punt 430 van de CEEAG zou een aanbestedingsprocedure niet passend zijn, aangezien er slechts twee exploitanten zijn en gezien het geringe aantal productiesystemen en het risico van systeemonderbrekingen.

b) Overeenkomstig punt 432 van de CEEAG is het bedrag bedoeld ter compensatie van de gederfde winsten en de extra kosten die RWE heeft gemaakt als gevolg van de vervroegde sluiting. In 2019 had RWE haar totale schade als gevolg van de vervroegde sluiting berekend op 8,7 miljard EUR: 5,5 miljard EUR aan gederfde winsten en 3,2 miljard EUR aan extra kosten.

c) Een actualiseringsmechanisme overeenkomstig punt 433 van de CEEAG is niet noodzakelijk en evenredig om overcompensatie te voorkomen, aangezien overcompensatie reeds wordt voorkomen door het feit dat het compensatiebedrag veel lager is dan de daadwerkelijk door RWE geleden economische nadelen. Een actualiseringsmechanisme is evenmin geschikt voor het door Duitsland gekozen model van een volledige uitfasering van bruinkool, die voor de lange termijn is gepland en wettelijk en contractueel is overeengekomen, aangezien het mechanisme ervoor zou zorgen dat de met dit model beoogde rechtszekerheid verdwijnt. Bovendien kan een dergelijk mechanisme niet worden toegepast op de extra kosten, aangezien deze kosten niet voortvloeien uit de sluiting van afzonderlijke energiecentrales, maar voortdurend als gevolg van de herplanning van de mijnen, en dus zijn de individuele ontmantelingstijden geen geschikt moment om over de "meest recente aannames" in de zin van punt 433 van de CEEAG te beschikken. RWE wees er ook op dat de invoering achteraf van een dergelijk mechanisme de ondernemingsbasis van de consensuele uitfasering van bruinkool zou wegnemen wanneer RWE haar eerste eenheden reeds heeft gesloten en reeds is begonnen met de herplanning van de mijnbouwactiviteiten. Voorts was reeds lang vóór de uitvoering van de CEEAG over de uitfaseringswet en de overeenkomst van 2021 en het vereiste van een actualiseringsmechanisme ervan na onderhandelingen overeenstemming bereikt, waardoor de invoering ervan nu in strijd zou zijn met de legitieme verwachtingen van RWE. Tot slot heeft een dergelijk mechanisme niets van doen met een publiekrechtelijke compensatiemaatregel; indien RWE via een nationale gerechtelijke procedure een compensatie had verkregen, zou de nationale rechter het bedrag van de compensatie niet afhankelijk hebben gesteld van de latere ontwikkeling van de overheidsmaatregel.

(177) In haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit voerde RWE aan dat i) een aanbestedingsprocedure ongepast zou zijn, zoals hierboven uiteengezet; ii) uit de berekening door Duitsland van een deel van de totale schade en de in de periode tot en met 2026 behaalde winsten blijkt dat de aan RWE betaalde compensatie ver achterblijft bij de totale geleden schade; iii) RWE een verdere belangrijke bijdrage aan de decarbonisatie levert door de uitfasering van bruinkool te vervroegen naar 2030; en iv) een actualiseringsmechanisme niet nodig is, aangezien de compensatiebetalingen reeds worden gerechtvaardigd door de economische nadelen die zich binnen de genoemde periode van drie jaar voordoen. Een actualiseringsmechanisme zou zelfs niet nodig zijn indien de in 2025 en 2026 gederfde winsten waren beoordeeld en in aanmerking genomen voor de in 2021 en 2022 gesloten eenheden, aangezien de CEEAG alleen betrekking hebben op de periode tussen de toekenning van de steun en het moment van sluiting, maar niet op de periode tussen de toekenning van de steun en het intreden van de gecompenseerde schade, en aangezien de berekeningen van Duitsland tot 2026 zijn gebaseerd op feitelijke en dus betrouwbare marktgegevens, zodat ook het compensatiebedrag in dit verband niet hoeft te worden herzien.

(178) Vooral met betrekking tot de twijfels die de Commissie in het inleidingsbesluit had geuit, heeft RWE in haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit het volgende aangevoerd:

a) De herziene berekening van de gederfde winsten van RWE, die voor een kortere periode en conservatiever is, heeft de twijfels in het inleidingsbesluit over de onzekerheden omtrent de prognoses op langere termijn en over de duur van de exploitatie van bruinkoolinstallaties weggenomen. Alle eenheden die in de herziene berekening in aanmerking zijn genomen, hadden gemakkelijk nog eens drie jaar (en langer) in bedrijf kunnen blijven. Ook de twijfel van de Commissie over de levensduur van Niederaußem D (zie overweging 127 van het inleidingsbesluit) is weggenomen, aangezien deze centrale niet was meegenomen in de herziene berekening van de gederfde winsten van RWE.

b) Er bestaat geen onzekerheid over de elektriciteitsprijzen en de CO_2-prijzen, aangezien Duitsland in de herziene berekening gebruik kon maken van feitelijke marktgegevens, die betrouwbare informatie verschaffen over de prijs en de CO_2-kosten waartegen een exploitant van een centrale zijn capaciteit op het relevante tijdstip had kunnen verkopen. Onder verwijzing naar overweging 115 van het uitbreidingsbesluit is RWE het ermee eens dat de Commissie terecht heeft opgemerkt dat de verkoop van de capaciteit voor elektriciteitsopwekking op de termijnmarkt in werkelijkheid plaatsvindt en dat het gebruik van dergelijke feitelijke marktgegevens gefundeerde berekeningen tot gevolg heeft.

c) Gevoeligheidsanalyses zijn overbodig, aangezien de elektriciteitsprijzen en CO_2-kosten niet zijn afgeleid van marktmodellen op basis van mogelijk onzekere aannames.

d) Wanneer werkelijke marktgegevens worden gebruikt, wordt het resultaat van de berekeningen aanzienlijk beïnvloed door twee factoren: het tijdstip en de betrokken periode. Duitsland heeft beide factoren zodanig gekozen dat de berekende gederfde winsten aanzienlijk worden onderschat, wat de Duitse benadering voorzichtig maakt. De beperking van de exploitatieperiode tot drie jaar is zeer restrictief en korter dan in het geval van de *Sicherheitsbereitschaft* ([84]), waarbij de Commissie de compensatie van gederfde winsten gedurende vier jaar exploitatie heeft goedgekeurd. Zelfs voor een voorzichtige berekening van een minimale schade, die uitsluitend gebaseerd moet zijn op feitelijke marktgegevens met betrekking tot de gegevens over de elektriciteitsmarkt, zou het passender zijn om aan te nemen dat de in 2021 en 2022 gesloten eenheden ten minste in de jaren 2025 en 2026 operationeel zouden zijn gebleven.

e) Wat de keuze van de periode van twee weken van 21 oktober tot en met 4 november 2022 betreft, moet om te beginnen worden opgemerkt dat dit een relatief recente periode in het verleden is, die nauwelijks actueler had kunnen zijn voor de berekening van 16 december 2022 van r2b energy consulting. Het lijkt ook aannemelijk om gemiddelde waarden over een periode van twee weken te gebruiken om het doel van een zo hoog mogelijke gegevenskwaliteit af te wegen tegen de poging om een betekenisvolle waarde te gebruiken die niet wordt beïnvloed door willekeurige prijspieken of -dalingen op korte termijn.

f) De compensatie voor vervroegde sluiting in het kader van de maatregel en het mechanisme voor gefaseerde sluiting werden van meet af aan opgevat als twee verschillende instrumenten, die verschillende economische nadelen compenseerden zonder overlapping. De door Duitsland voor de jaren 2021 tot en met 2026 vastgestelde gederfde winsten houden geen verband met eventuele beperkingen van de exploitatie van Niederaußem G of H in de jaren na 2029.

g) Zelfs in het geval van het gewijzigde tijdschema voor sluiting zullen er extra kosten zijn voor de vervroegde uitfasering, zoals aanzienlijke uitgaven voor de gewijzigde mijnplanning, alsook een aanzienlijke herstructurering van het personeelsbestand. RWE nam echter nota van het feit dat de Commissie het in dit stadium niet nodig acht deze extra kosten verder te onderzoeken om de verenigbaarheid van de gewijzigde RWE-maatregel vast te stellen, omdat de door Duitsland vastgestelde gedeeltelijke schade in de vorm van de in de jaren 2021 tot en met 2026 gegenereerde winst voldoende is om overcompensatie te voorkomen.

h) De herziene berekening is niet alleen voorzichtig om de hierboven in deze overweging samengevatte redenen, maar ook een berekening van louter gedeeltelijke schade, aangezien verschillende andere kosten niet in aanmerking zijn genomen, d.w.z. de gederfde winsten van de eenheden die vanaf 2026 worden gesloten, de inkomsten uit warmteleveringen en de balanceringsmarkt, alsook de aanzienlijke extra kosten van RWE.

([84]) Besluit van de Commissie van 27 mei 2016 betreffende steunmaatregel SA.42536 — Duitsland — Sluiting van Duitse bruinkoolgestookte elektriciteitscentrales (PB C 258 van 15.7.2016, blz. 1).

4.3.6.2. LEAG

(179) LEAG voerde aan dat de besluitvormingspraktijk van de Commissie voorziet in een adequate analogie wat evenredigheid en geschiktheid betreft, namelijk de sluiting van bruinkoolcentrales in Duitsland in 2016 ([85]), de vervroegde sluiting van de kerncentrale van Fessenheim ([86]) en de uitfasering van kernenergie in Duitsland. Hoewel de maatregel een fundamenteel ander onderwerp betreft, kunnen bepaalde aanwijzingen voor de evenredigheid van het hier aan de orde zijnde compensatiebedrag niettemin worden afgeleid uit het besluit van de Commissie van 2016, waarin Duitsland voor deze eenheden is uitgegaan van kosten van ongeveer 1,6 miljard EUR ([87]). Bovendien leidt een volledige afbouw van elektriciteitsopwekking uit bruinkool in het onderhavige geval niet alleen tot de vervroegde sluiting van grotere en nieuwere energiecentrales dan die waarop het besluit van de Commissie van 2016 betrekking heeft, maar vooral tot de voortijdige beëindiging van de exploitatie van de dagbouwmijnen. Daarom moet in de compensatiebedragen ook rekening worden gehouden met de aanzienlijke investeringen in de dagbouwmijnen en met de extra kosten die voortvloeien uit de verdere gevolgen van de vervroegde beëindiging van de dagbouwmijnen ([88]).

(180) In tegenstelling tot de goedgekeurde sluiting in 2016, waarbij afzonderlijke energiecentrales vóór de definitieve ontmanteling tijdelijk vier jaar werden stilgelegd, moet in het onderhavige geval rekening worden gehouden met een langere compensatieperiode tot de definitieve ontmanteling in 2038. Deze lange tijdshorizon is in dit geval gerechtvaardigd, aangezien het nulscenario doorslaggevend is voor de berekening van de gederfde winsten, d.w.z. de winsten die de energiecentrales zonder de wettelijk verplichte uitfasering van bruinkool op de elektriciteitsmarkt zouden hebben behaald. Deze benadering is ook in overeenstemming met het besluit van de Commissie van 2021 tot goedkeuring van de Franse staatssteun ten gunste van EDF met betrekking tot de vervroegde sluiting van de kerncentrale van Fessenheim ([89]), waarin de Commissie het bedrag evenredig achtte, voor zover het de door EDF gemaakte en bewezen kosten en nadelen compenseerde.

(181) Bovendien zijn er volgens LEAG overeenkomsten tussen het onderhavige geval en de compensatie voor de exploitanten van kerncentrales voor de uitfasering van kernenergie. Op 5 maart 2021 is de Duitse regering met E.ON, RWE, EnBW en Vattenfall overeengekomen dat de exploitanten een financiële compensatie van ongeveer 2,4 miljard EUR ontvangen voor elektriciteitsvolumes die niet kunnen worden gebruikt en investeringen die in waarde zijn verminderd. In ruil daarvoor hebben de ondernemingen zich ertoe verbonden alle lopende juridische geschillen in verband met de vastgestelde uitfasering van kernenergie en de lopende administratieve procedures te staken. Zij stemden er ook mee in doorlopend af te zien van de uitoefening van rechtsmiddelen. Daartoe heeft de Duitse regering het ontwerp van de achttiende wijziging van de wet inzake kernenergie (*Atomgesetz*, "AtG") goedgekeurd, waarbij de ondertekening van een publiekrechtelijke overeenkomst werd goedgekeurd. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het arrest van het federaal grondwettelijk hof van 6 december 2016 over de dertiende wijziging van de AtG, rekening houdend met het besluit van 29 september 2020 over de zestiende wijziging van de AtG. In dit arrest verklaarde het grondwettelijk hof de uitfasering van kernenergie toelaatbaar, maar kende het tegelijkertijd aan de exploitanten van kerncentrales een passende compensatie toe, die hun eerder door de Duitse regering was onthouden of niet in de vereiste mate was toegekend.

(182) LEAG voerde aan dat de compensatie voor exploitanten van kerncentrale aanzienlijk hoger is dan die welke bij de uitfaseringswet en de overeenkomst van 2021 aan exploitanten van bruinkoolcentrales is toegekend, in het geval van EUR/MWh, hoewel de gedocumenteerde en verifieerbare omvang van de schade als gevolg van de vervroegde beëindiging van elektriciteitsopwekking uit bruinkool aanzienlijk hoger is dan die van kernenergie. Terwijl in het ontwerp van de achttiende AtG-ÄndG de specifieke compensatie tussen 28,7 EUR/MWh en 33,2 EUR/MWh ligt, […]. Zelfs in rechtstreekse vergelijking met de compensatie uit hoofde van de AtG aan de exploitanten van kerncentrales, is de voorgenomen compensatie voor bruinkoolexploitanten derhalve noch onredelijk, noch ongerechtvaardigd. Zij bevindt zich daarentegen op het laagste niveau van wat wettelijk vereist is.

([85]) Besluit van de Commissie van 27 mei 2016 betreffende steunmaatregel SA.42536 — Duitsland — Sluiting van Duitse bruinkool-gestookte elektriciteitscentrales (PB C 258 van 15.7.2016, blz. 1), overweging 11.

([86]) Besluit van de Commissie van 23 maart 2021 betreffende steunmaatregel SA.61116 — Frankrijk — Compensatie aan EDF voor de sluiting van de kerncentrale van Fessenheim (PB C 275 van 9.7.2021, blz. 1).

([87]) Besluit van de Commissie van 27 mei 2016 betreffende steunmaatregel SA.42536 — Duitsland — Sluiting van Duitse bruinkool-gestookte elektriciteitscentrales (PB C 258 van 15.7.2016, blz. 1), overweging 15.

([88]) Betreffende de verplichting tot vergoeding van de daaruit voortvloeiende schade, zie Papier, in: Maunz/Dürig, GG (per januari 2018), artikel 14, punten 631 e.v.

([89]) Commissie, Dagelijks nieuws, 23 maart 2021, online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_1347.

(183) Voorts voerde LEAG aan dat de vergoeding in het kader van het mechanisme voor gefaseerde sluiting betrekking heeft op een aanvullende dienst, onafhankelijk is en dus niet mag worden verward met de compensatie voor vervroegde sluiting.

(184) In haar opmerkingen over de openbare raadpleging stelde LEAG dat ook andere factoren en aspecten in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de evenredigheid van de compensatie, zoals het doorlopend afzien van de uitoefening van rechtsmiddelen waarin de overeenkomst van 2021 voorziet, waardoor ingewikkelde en langdurige rechtsgedingen worden vermeden.

(185) LEAG voerde aan dat het relevante tijdstip voor de vergelijking met het nulscenario het tijdstip van aanmelding van de maatregel is. Met betrekking tot de toepassing van punt 432 van de CEEAG op de uitfasering van kolen in Duitsland lijkt het, gezien de totale duur van een dergelijk uitfaseringsproces en de volatiliteit van de betrokken markten, passend dat de Commissie de naar behoren gemotiveerde aannames aanvaardt die met de begunstigden zijn besproken en overeengekomen en die ten tijde van de kennisgeving door Duitsland bij haar zijn ingediend. Anders zou de Commissie uiteindelijk, mede vanwege de duur van de staatssteunprocedure, ingrijpen in de contractueel overeengekomen verdeling van het risico: de marktverwachtingen kunnen in de toekomst altijd veranderen en de compensatie kan dan te hoog of te laag blijken te zijn. Het doel van een overeenkomst is echter juist het bereiken van een overeenkomst over een zo definitief mogelijke verdeling van dergelijke risico's. Een dergelijke uitlegging is in overeenstemming met het algemene beginsel van de staatssteunregels, volgens welke de conformiteit van een maatregel voorafgaand aan de uitvoering van de maatregel moet worden vastgesteld ([90]).

(186) Volgens LEAG neemt de noodzakelijke planning voor een maatschappelijk aanvaardbare uitfasering van steenkool enkele jaren in beslag. Om economische en sociaal-politieke structurele verstoringen als gevolg van de politiek bepaalde vervroegde uitfasering van kolen voor de getroffen bedrijven en regio's te voorkomen, heeft Duitsland in de uitfaseringswet en de overeenkomst van 2021 besloten tot een geleidelijke afbouw van elektriciteitsopwekking uit steenkool en bruinkool uiterlijk in 2038, na lange en intensieve besprekingen in de kolencommissie met alle betrokken belanghebbenden. Om dit langdurige en complexe proces niet in gevaar te brengen, is het noodzakelijk dat de gegronde aannames en verwachte besluiten van het proces niet opnieuw ter discussie worden gesteld door onzekere ontwikkelingen op een later moment. Anders zou de beoordeling afhangen van onvoorziene gebeurtenissen in de toekomst, die de rechtszekerheid en planningszekerheid die in dergelijke complexe processen moet worden bereikt, opnieuw in gevaar zouden brengen. Het risico van een dergelijke willekeurige timing blijkt momenteel bijvoorbeeld uit de elektriciteitsprijzen op de spot- en termijnmarkten, die aanzienlijk hoger zijn dan de verwachte elektriciteitsprijzen op het moment van de aanmelding. Bovendien hebben de betrokken partijen ermee ingestemd doorlopend af te zien van de uitoefening van rechtsmiddelen. Indien de relevante beoordelingsdatum van het nulscenario verandert ten opzichte van de overeenkomst, zouden het volledige pakket en de daaruit voortvloeiende rechtszekerheid en planningszekerheid in gevaar komen als gevolg van volatiele elektriciteitsprijzen.

(187) Bovendien voerde LEAG aan dat er geen behoefte is aan een actualiseringsmechanisme overeenkomstig punt 433 van de CEEAG, aangezien er sprake is van de uitzondering van uitzonderlijke omstandigheden. Aangezien de CEEAG geen definitie van dergelijke omstandigheden bevatten, verwijst LEAG naar de rechtspraak, volgens welke omstandigheden uitzonderlijk zijn indien de aard en de omvang van de omstandigheden ongebruikelijk en onvoorzienbaar zijn ([91]). LEAG voert aan dat de onderhavige situatie om de volgende redenen een uitzonderlijke omstandigheid is:

a) De uitfaseringswet en de overeenkomst van 2021 regelen de uitfasering van bruinkool voor alle bruinkoolcentrales en dagbouwmijnen in Duitsland, wat verreikende en deels onvoorzienbare gevolgen heeft voor hele regio's. […].

b) De compensatie voor de exploitanten van energiecentrales, die over 15 jaartranches wordt gespreid, is enerzijds bedoeld om de budgettaire lasten over de federale overheid te verdelen en anderzijds […]. Dit wordt alleen gewaarborgd in het geval van […], waardoor de regio en het bedrijfsleven in staat worden gesteld om […].

([90]) Zie de mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, C(2016) 2946 final, PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1, punt 78, waarin is bepaald dat de vraag of een onderzoek of een overheidsmaatregel marktconform is, vooraf moet worden beoordeeld, rekening houdend met de informatie die beschikbaar was op het ogenblik dat tot de maatregel werd besloten.

([91]) Arrest van het Hof van 4 december 2013, Europese Commissie/Raad van de Europese Unie, C-118/10, ECLI:EU:C:2013:787, punt 105; Arrest van het Hof van 4 december 2013, Europese Commissie/Raad van de Europese Unie, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, punt 114.

c) Tijdens de lopende uitfasering van bruinkool […]. De begunstigden van de maatregel moeten hieraan een aanzienlijke bijdrage leveren, […].

d) Een compensatie-overeenkomst tussen de lidstaten en de getroffen ondernemingen dient ook om langdurige gerechtelijke procedures te voorkomen door middel van een minnelijke schikking, waarnaar ook in punt 424 van de CEEAG wordt verwezen. […].

e) Het rechtmatige belang van het voorkomen van concurrentievervalsing door overcompensatie moet worden afgewogen tegen het rechtmatige belang van de getroffen ondernemingen […]. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat de aanleiding voor compensatie door de staat doorgaans niet te maken heeft met de wens van de onderneming om klassieke investeringssteun te ontvangen waarmee bedrijfsuitoefening wordt bevorderd en uitgebreid. […].

(188) De aandeelhouders van LEAG (EPH en PPFI) hebben in hun opmerkingen over het inleidingsbesluit aangegeven dat zij het standpunt van LEAG dat de maatregel verenigbare steun vormt in de zin van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU, volledig onderschrijven omdat de steun evenredig is en niet leidt tot overcompensatie van LEAG. In hun opmerkingen over de openbare raadpleging waren zij van mening dat de maatregel evenredig is, aangezien het bedrag van de gederfde winsten en de bijkomende schade aanzienlijk hoger is dan het compensatiebedrag. Het relevante tijdstip voor de vergelijking van het feitelijke scenario met het nulscenario moet het moment van de kennisgeving door Duitsland zijn, aangezien elke andere benadering het risico met zich mee zou kunnen brengen dat de basis voor de uitfasering van steenkool en bruinkool wordt heropend. Tot slot is een actualiseringsmechanisme (punt 433 CEEAG) niet nodig, aangezien de uitzondering van uitzonderlijke omstandigheden hier van toepassing is, aangezien de uitfasering van bruinkool in Duitsland zonder twijfel een ongewone en onvoorzienbare gebeurtenis is.

4.3.6.3. Ondernemingen

(189) In hun opmerkingen over de openbare raadpleging voerden de acht lokale ondernemingen aan dat de maatregel niet evenredig is, aangezien daarmee een veel hogere compensatie wordt toegekend dan alleen gederfde winsten en extra kosten die inherent zijn aan de sluiting van kolengestookte energiecentrales, zoals toegestaan op grond van punt 425 van de CEEAG. De ondernemingen voerden ook aan dat het ontbreken van een openbare aanbesteding niet gerechtvaardigd is, aangezien er geen omstandigheden zijn die een uitzondering op de regel van een openbare aanbestedingsprocedure rechtvaardigen. In het bijzonder was er geen sprake van een bijzondere situatie voor RWE die het onmogelijk zou hebben gemaakt om haar grotere bruinkoolcentrales alsook de kleinere bruinkoolcentrales in de desbetreffende aanbestedingen te gunnen. Voorts voerden zij aan dat de steun aan RWE niet voldoet aan de vereisten van de CEEAG, ook omdat die was gebaseerd op een (vooraf) onrealistische prognose van de winstgevendheid en niet werd vergeleken met een nulscenario. Uit punt 55 van de CEEAG blijkt duidelijk dat er behoefte is aan een dynamische maatregel, waarin noch in de uitfaseringswet, noch in de overeenkomst van 2021 wordt voorzien. De bepalingen inzake belangrijke wijzigingen in de punten 20 en 21 van de overeenkomst van 2021 zijn in dit verband niet verder van nut, omdat zij niet zijn ontworpen met het oog op marktveranderingen.

(190) De acht lokale ondernemingen voerden in hun opmerkingen van 16 november 2022 aan dat de gewijzigde RWE-maatregel opnieuw aantoont dat de compensatie voor RWE op niet-transparante en vaste wijze is vastgesteld, d.w.z. zonder rekening te houden met mogelijke toekomstige veranderingen. De bedrijven vroegen zich af hoe het bedrag van de aan RWE toe te kennen compensatie gelijk blijft, ondanks de wijzigingen in de gewijzigde RWE-maatregel en de ingrijpende veranderingen in de situatie op de energiemarkt. Volgens hen heeft Duitsland zijn raming van de gederfde winsten van RWE als gevolg van de vervroegde sluiting gebaseerd op onzekere prognoses van de winstgevendheid en heeft het land de dynamische ontwikkeling van de elektriciteits- en CO_2-prijzen buiten beschouwing gelaten. Volgens hen valt voor de toekomst reeds te verwachten dat enerzijds de vraag naar elektriciteit uit fossiele brandstoffen na 2030 zal afnemen en anderzijds dat de CO_2-kosten aanzienlijk zullen stijgen.

(191) In hun opmerkingen over het uitbreidingsbesluit voerden de acht lokale ondernemingen aan dat de herziene berekening en de onderliggende rechtvaardiging van het compensatiebedrag nog steeds ontoereikend zijn. Uit de herziene berekening blijkt niet dat het bedrag van het voordeel voor RWE in feite beperkt is tot wat op grond van de staatssteunregels toelaatbaar is. In plaats daarvan worden daarmee de strategisch onjuiste beslissingen van RWE gecompenseerd en wordt haar marktmacht verder versterkt dankzij de financiering van de brandstofomschakeling door de staat. De hoge elektriciteitsprijzen als gevolg van de Russische oorlog tegen Oekraïne worden gebruikt als rechtvaardiging voor steun, die onder volstrekt andere voorwaarden is beloofd en niets te maken heeft met de legitieme verwachtingen van RWE ten aanzien van winsten die door eigendom worden beschermd. De herziene berekening, die nu achterblijft bij de ontwikkelingen van de energiecrisis, is methodologisch onjuist en omvat onrealistische verwachtingen ten aanzien van de winstgevendheid.

(192) Bovendien komt de berekening van selectieve winstverwachtingen voor individuele energiecentrales in een gunstige referentieperiode alleen niet in de plaats van het vereiste algemene beeld van de situatie van de energiecentrales. Bovendien vormt de berekening geen rechtvaardiging voor het volledige effect van het voordeel, aangezien de staatssteun voor de uitbreiding van voor waterstof geschikte gasgestookte energiecentrales op de locaties van de gesloten bruinkooleenheden niet in aanmerking wordt genomen, hetgeen uiterst relevant is voor investeerders op de kapitaalmarkten en de financieringsvoorwaarden van RWE. Bijgevolg moet de toekenning van een betaling van 2,6 miljard EUR aan RWE, samen met het vooruitzicht op ondersteuning van de omschakeling naar voor waterstof geschikte gasgestookte energiecentrales, ook na de wijzigingsovereenkomst worden verboden.

(193) GPE voerde in haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit aan dat uit de in dat besluit verstrekte informatie niet duidelijk blijkt wat de redenen zijn voor het niet vorderen van gederfde winsten na 2026; er wordt geen uitleg gegeven over de reden voor het gebruik van deze datum en over de gevolgen voor het compensatiebedrag. Ook leidt de Duitse wet inzake belasting op uitzonderlijke winsten ([92]) tot een prijsplafond voor exploitanten van bepaalde bruinkoolcentrales dat 20 EUR/MWh hoger is dan voor andere bruinkoolcentrales. De combinatie van dit hogere prijsplafond en de reeds voorziene compensatie kan leiden tot buitensporige betalingen en overcompensatie. Bovendien heeft GPE een studie ingediend van het Duitse instituut Forum Ökologische Soziale Marktwirtschaft, waarin wordt gesteld dat, afgezien van de compensatie voor vervroegde sluiting, de winning van bruinkool en de opwekking van elektriciteit uit bruinkool in Duitsland wordt gesubsidieerd door middel van een aantal maatregelen, zoals financiering van onderzoek, vrijstelling van de heffing over de winning, vrijstelling van de kosten van wateronttrekking, en belastingverlaging voor energieproducten.

(194) Voorts heeft GPE aangevoerd dat er behoefte is aan een actualiseringsmechanisme overeenkomstig punt 433 van de CEEAG. Ten eerste zijn de berekeningen binnen een periode van minder dan twee jaar herzien, waaruit blijkt hoe kwetsbaar en gevoelig deze soorten ramingen zijn, zodat het risico dat de steun niet evenredig is en tot overcompensatie zal leiden, aanzienlijk is. Ten tweede moet, aangezien de Commissie heeft aanvaard dat er geen aanbestedingsprocedure zou plaatsvinden, een gedetailleerde en grondige analyse worden verricht, die niet alleen mag worden gebaseerd op wat volgens overweging 102 van het uitbreidingsbesluit "redelijk lijkt". De compensatie bestrijkt een lange periode en houdt in dat aanzienlijke steunbedragen worden toegekend in regelmatige en vooraf bepaalde tranches. Alleen al deze elementen rechtvaardigen de invoering van een actualiseringsmechanisme.

(195) GPE voerde ook aan dat de Commissie de gevolgen van de mogelijke overdracht van sommige eenheden naar het mechanisme voor gefaseerde sluiting niet lijkt te hebben onderzocht. GPE voerde voorts aan dat zelfs indien uitdrukkelijk wordt vermeld dat een dergelijke overdracht geen deel uitmaakt van het onderhavige geval, zij niettemin een aanzienlijke impact kan hebben op het bedrag van de compensatie die aan RWE kan worden toegekend. GPE heeft echter niet uitgelegd wat die impact zou zijn of hoe deze zich zou voordoen. Ten slotte legt de Commissie in overweging 34 van het uitbreidingsbesluit uit dat de Duitse regering kan besluiten drie eenheden (Niederaußem K, Neurath F en Neurath G) tot eind 2033 naar een reserve over te dragen. Mocht de regering een dergelijk besluit nemen, dan zou de definitieve ontmanteling pas in 2033 plaatsvinden en niet in 2030, wat gevolgen heeft voor de gederfde inkomsten.

(196) De twee lokale ondernemingen voerden in hun opmerkingen over het inleidingsbesluit aan dat de compensatie om de volgende redenen niet evenredig is:

a) Gederfde winsten zijn geen kosten die voortvloeien uit een vervroegde uitfasering van kolen. In de eerste plaats wordt betwijfeld of de exploitatie van de bruinkoolinstallaties in de toekomst zelfs winstgevend zou zijn, met name in de context van de stijgende koolstofprijzen. Ten tweede bestaat er twijfel over de vraag of de vervroegde uitfasering van kolen überhaupt extra kosten voor de dagbouw met zich meebrengt. De reden hiervoor is dat er altijd een risico bestaat dat de dagbouwmijnen niet langer zullen worden geëxploiteerd, aangezien vergunningen voor de exploitatie van dagbouwmijnen doorgaans slechts voor twee tot drie jaar worden verleend. Ten derde is het onduidelijk of bij het berekenen van de compensatiebetaling ook rekening is gehouden met de onnodige investeringen en onderhoudskosten die de exploitanten als gevolg van de uitfasering van kolen hebben vermeden.

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

b) Het compensatiebedrag werd niet correct vastgesteld, aangezien bij de berekening van de compensatie onjuiste compensatieperioden werden gebruikt en starre en verouderde waarden voor CO_2-emissierechten en vaste kosten werden gebruikt. De staat had de specifieke marktomstandigheden grondiger moeten onderzoeken.

c) Er werd een onjuiste maximale steunintensiteit toegepast. Steun voor ondernemingen die milieubescherming verder verbeteren dan hetgeen op grond van de normen van de Unie is vereist, mag 40 % tot 50 % van de in aanmerking komende kosten dekken overeenkomstig bijlage 1 bij de richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 van de Commissie ([93]). Dit betekent dat zelfs indien compensatie voor gederfde winsten en extra kosten toelaatbaar zou worden geacht, slechts bijna de helft van de gemaakte kosten kan worden gesubsidieerd.

(197) De twee lokale ondernemingen voerden voorts aan dat het feit dat de compensatie werd vastgesteld zonder transparante procedure met betrekking tot berekeningen van de winstgevendheid en marktverwachtingen in strijd is met de beginselen van staatssteun. De compensatie is afzonderlijk overeengekomen tussen de staat en de begunstigde, in tegenstelling tot bij een transparant aanbestedingsmechanisme. Voor bruinkool kan er geen concurrerende aanbestedingsprocedure zijn voor slechts twee exploitanten van bruinkoolcentrales met bijbehorende dagbouwmijnen, met name wat betreft de compensatie van de verwachte winst uit dagbouwmijnen. Niettemin kon de winstgevendheid ten minste worden berekend voor de energiecentrales van de begunstigde — bijvoorbeeld op basis van hun specifieke data van inbedrijfstelling, gebruiksuren, efficiëntie, reeds verrichte afschrijvingen enz. — die konden worden afgemeten aan andere kolengestookte elektriciteitscentrales en daarmee konden worden vergeleken. Bovendien was het, ondanks de fundamentele verschillen in de kenmerken en kostenstructuren van de energiecentrales, mogelijk om kleine bruinkoolcentrales op te nemen in de aanbestedingen voor de ontmanteling van steenkoolcentrales overeenkomstig artikel 43 van de uitfaseringswet.

4.3.6.4. Verenigingen/ngo's

(198) Debriv heeft in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aangevoerd dat bij een passende compensatie niet alleen rekening moet worden gehouden met de gederfde winsten, maar ook met de aanzienlijke extra kosten in de gehele waardeketen van dagbouwmijnen, het vervoer naar de energiecentrale, de kosten van de energiecentrale en de daarmee verband houdende conversiekosten, voor zover deze het gevolg zijn van de vervroegde wettelijke sluitingen. Bovendien moet bij de beoordeling van de evenredigheid van de compensatie rekening worden gehouden met de bijkomende sociale lasten die de maatregel met zich meebrengt. Debriv merkt ook op dat de compensatiebetalingen de door de exploitanten feitelijk vastgestelde nadelen en schade niet volledig zullen dekken.

(199) Debriv voerde in haar opmerkingen over de openbare raadpleging aan dat de maatregel evenredig is op grond van afdeling 4.12.1.5 van de CEEAG. Het ontbreken van een openbare aanbestedingsprocedure is gerechtvaardigd, aangezien er slechts twee belangrijke actoren (RWE en LEAG) op de markt zijn en de winning van en de energieopwekking uit bruinkool nauw met elkaar verbonden zijn. Met betrekking tot de extra kosten en economische nadelen als gevolg van de maatregel moet naast de kosten die voortvloeien uit bruinkooldagmijnen (met inbegrip van extra kosten voor herstelactiviteiten en daarmee verband houdende rente- en financieringsverliezen), alle (vroege) schade die aan exploitanten wordt berokkend door de door de staat opgelegde vervroegde uitfasering van bruinkool, ook rekening worden gehouden met de extra kosten voor herplanning en omschakeling en met economische nadelen (activa). Voorts moet ook rekening worden gehouden met het afzien van de uitoefening van rechtsmiddelen zoals vastgelegd in de uitfaseringswet.

(200) Debriv is van mening dat een actualiseringsmechanisme uit hoofde van punt 433 van de CEEAG in het onderhavige geval niet gerechtvaardigd is, aangezien de uitfasering van bruinkool in Duitsland een uitzonderlijke en onvoorzienbare schaal heeft, d.w.z. dat er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden. Ten eerste regelen de uitfaseringswet en de overeenkomst van 2021 niet alleen bepaalde afzonderlijke eenheden, maar ook de uitfasering van bruinkool voor alle bruinkoolcentrales en dagbouwmijnen in Duitsland, met verstrekkende en soms onvoorzienbare gevolgen voor hele regio's. Voor een dergelijke brede interventie is maatschappelijke consensus vereist, die is bereikt met de oprichting van de kolencommissie en de inachtneming van haar voorstellen. Zonder een dergelijke consensus — met inbegrip van compensatiebetalingen — zou een uitfasering van kolen voor alle bruinkoolcentrales in Duitsland ondenkbaar zijn. De algemene consensus die in de samenleving is bereikt, zou in gevaar worden gebracht door de invoering van een actualiseringsmechanisme. Ten tweede bestaat er geen risico van overcompensatie, dat met een actualiseringsmechanisme moet worden vermeden, aangezien de kosten of schade als gevolg van de uitfasering van bruinkool hoger zijn dan het overeengekomen compensatiebedrag.

([93]) PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1.

(201) Ten slotte voerde Debriv aan dat het rechtmatige belang bij het voorkomen van concurrentievervalsing door middel van overcompensatie moet worden afgewogen tegen het rechtmatige belang van de betrokken ondernemingen bij planning en investeringszekerheid. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat in het onderhavige geval de aanleiding voor compensatie door de staat niet is gelegen in de wens van de bruinkoolondernemingen om investeringssteun te ontvangen. De nadruk ligt veeleer op het compenseren van de inmenging van de staat in beschermde rechtsposities van ondernemingen en op het beëindigen van de eerdere wettige bedrijfsactiviteiten op het gebied van bruinkool. Daarom zou het onredelijk zijn om de betrokken bruinkoolondernemingen eenzijdig een actualiseringsmechanisme op te leggen. Het is dus duidelijk dat het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden het noodzakelijk maakt af te zien van de invoering van een actualiseringsmechanisme in de lopende procedure voor de uitfasering van bruinkool in Duitsland.

(202) Greenpeace voerde in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aan dat de maatregel niet evenredig is, aangezien de door de Duitse autoriteiten gebruikte parameters voor het berekenen van de compensatie onrealistisch en niet overtuigend zijn. In het bijzonder drie belangrijke aannames die tot een systematische overschatting van de compensatie leiden, zijn problematisch. Ten eerste zijn de aannames over de elektriciteits- en CO_2-prijzen willekeurig, aangezien de winstgevendheid van bruinkoolcentrales in de loop der tijd gestaag is afgenomen. Ten tweede kan de sluiting van energiecentrales of de sluiting van dagbouwmijnen de vaste kosten verlagen, maar wordt hiermee geen rekening gehouden. Door de ontmanteling zullen bijna alle vaste kosten van de centrales en ongeveer 20 % van de vaste kosten voor de mijnen worden bespaard. Dit alleen al zou leiden tot meer dan een halvering van de compensatie. Ten derde is voorzien in een compensatieperiode voor vervroegde sluitingen, maar in de berekening van Duitsland wordt uitgegaan van een buitensporig lange periode, aangezien een compensatie voor vier of vijf jaar wordt verwacht, afhankelijk van de datum waarop de centrale wordt gesloten, maar deze aanname wordt niet gerechtvaardigd. Op basis van de studie van het Öko-Institut moet de compensatie worden beperkt tot drie jaar ([94]). Deze drie aannames zouden elk afzonderlijk het compensatiebedrag drastisch verlagen, terwijl zij de compensatie samen verlagen van 4,4 miljard EUR tot maximaal 154 miljoen EUR voor RWE en 189 miljoen EUR voor LEAG.

(203) Greenpeace voegde daar in haar opmerkingen over de openbare raadpleging aan toe dat er geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen compensatie voor de exploitatie van energiecentrales en voor mijnbouwactiviteiten, hetgeen in strijd is met de staatssteunregels. De transparantie van EU-staatssteun omvat niet alleen de vermelding van het totale bedrag van de betaalde compensatie, maar ook de publicatie van en toelichting op de onderliggende aannames voor het bepalen van het compensatiebedrag. De toegekende steun mag hoe dan ook geen compensatie bieden voor oneconomisch gedrag in de toekomst als gevolg van een verwachte verdere stijging van de CO_2-prijzen. Bovendien mogen de doelstellingen voor de handel in emissierechten niet worden ondermijnd. Voorts is er geen openbare aanbesteding geweest, hetgeen in strijd is met de beginselen van de CEEAG. In het kader van het op grond van punt 432 van de CEEAG vereiste onderzoek per geval blijkt uit de evenredigheidsbeoordeling van de maatregel (zie de overwegingen 199 en 204) dat de maatregel hoe dan ook buitensporig is.

(204) ClientEarth voerde in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aan dat de maatregel niet evenredig is: Het is onduidelijk of de compensaties het resultaat zijn van onderhandelingen of voortvloeien uit een formule. ClientEarth voert, net als Greenpeace (zie overweging 203), aan dat bepaalde parameters problematisch zijn: de elektriciteits- en CO_2-prijzen zijn willekeurig gekozen; aangenomen werd dat bij de vervroegde sluitingen geen vaste kosten zouden worden bespaard en dat de bruinkoolexploitanten gedurende een periode van vier tot vijf jaar na de sluiting van de eenheden worden gecompenseerd, wat te lang is; zo beveelt het Öko-Institut een periode van maximaal drie jaar aan ([95]). ClientEarth wees er ook op dat bij de berekening ook rekening moet worden gehouden met i) het mechanisme voor gefaseerde sluiting; en ii) het feit dat alle in bijlage 2 bij de uitfaseringswet vermelde kolencentrales die vóór 2025 worden gesloten, potentiële investeringskosten zullen besparen bij het ondernemen van de nodige stappen om aan lagere emissiegrenswaarden te voldoen, d.w.z. dat zij geen verplichte investeringen zullen hoeven te doen om ervoor te zorgen dat de emissies beperkt blijven tot het wettelijk voorgeschreven niveau. Zij is van mening dat de compensatie variabele parameters moet omvatten om het risico van overcompensatie weg te nemen. Aangezien de sluitingsdata tot dusver in de toekomst liggen (tot 2038) en de compensaties volgens de planning voor elke exploitant in 15 jaarlijkse tranches zullen worden betaald, kunnen en moeten de tranches en het totale steunbedrag worden aangepast aan de werkelijk verwachte gederfde winsten van de centrales, geactualiseerd naarmate de marktomstandigheden zich ontwikkelen, met een maximumbedrag. ClientEarth bekritiseerde aldus het ontbreken van een actualiseringsmechanisme.

([94]) Öko-Institut, "Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments", 29 juni 2020, blz. 30, beschikbaar op: 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 voerde aan dat er in Duitsland geen sprake is van voorzieningszekerheid, zoals Duitsland beweert om zowel de lange duur van het tijdschema voor sluiting als het bestaan van het mechanisme voor gefaseerde sluiting te rechtvaardigen. De Duitse energiemarkt kampt met overcapaciteit en Duitsland heeft tal van maatregelen op het gebied van voorzieningszekerheid genomen om risico's te voorkomen. Zelfs als er aanwijzingen waren voor een probleem met de voorzieningszekerheid en de noodzaak om passende maatregelen vast te stellen, moet dit gebeuren in overeenstemming met Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad ([96]) betreffende de interne markt voor elektriciteit. Het kunstmatig vertragen of uitstellen van de sluiting van sommige eenheden van LEAG en RWE tot na hun natuurlijke sluitingsdatum (in een scenario met ongewijzigd beleid, gedreven door marktkrachten) om ervoor te zorgen dat zij bijdragen tot de voorzieningszekerheid, lijkt een omzeiling van de relevante regels te zijn.

(206) Ten slotte slot voerde ClientEarth aan dat er mogelijke cumulatieproblemen in verband met de maatregel kunnen zijn. Ten eerste was er in 2016 voor de *Sicherheitsbereitschaft* geen aanpassingsgeld (*Anpassungsgeld*) ([97]). Dit aanpassingsgeld wordt nu rechtstreeks betaald aan werknemers van 58 jaar en ouder, wanneer zij hun baan verliezen als gevolg van de uitfasering van kolen. In het geval van de *Sicherheitsbereitschaft* werden de vaste personeelskosten niet afgetrokken van de inkomsten op de elektriciteitsmarkt omdat zij niet als marginale kosten op korte termijn werden beschouwd. In feite kregen de ondernemingen ook betalingen voor de kosten van personeelsaanpassingen toegekend via de betalingen in de *Sicherheitsbereitschaft*. Aangezien de kosten voor personeelsaanpassingen nu echter via het aanpassingsgeld worden betaald, mogen zij niet worden opgenomen in de vergoedingen voor sluiting voor de exploitanten. Zij vertegenwoordigen ongeveer 29 % van de kosten van de exploitanten ([98]). Ten tweede bepaalt artikel 50 van de uitfaseringswet dat er een mechanisme voor gefaseerde sluiting (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*) moet zijn, dat gebaseerd is op het model van de *Sicherheitsbereitschaft* overeenkomstig punt 13 g van de wet inzake de energiesector (*Energiewirtschaftsgesetz*, "EnWG") ([99]). Voor het mechanisme voor gefaseerde sluiting worden de inkomsten uit de elektriciteitsmarkt opnieuw terugbetaald voor de duur van dat mechanisme. Deze compensatie moet worden betaald bovenop de compensaties voor vervroegde uitfasering en vormt een dubbele compensatie omdat dezelfde dekkingsbijdragen reeds waren terugbetaald in het kader van de kwantificering van de 4,35 miljard EUR. De exploitanten mogen dus niet worden gecompenseerd voor het mechanisme voor gefaseerde sluiting in aanvulling op het mechanisme voor sluiting. ClientEarth voerde in haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit voorts aan dat de Commissie geen mogelijke problemen in verband met cumulatie met andere steunmaatregelen, zoals capaciteitsmechanismen, heeft onderzocht.

(207) ClientEarth herhaalde in haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit dat een actualiseringsmechanisme noodzakelijk zou zijn, met name omdat de berekeningen al een keer herzien zijn en in het licht van de wereldwijde veranderingen op de elektriciteitsmarkt. Een mechanisme dat het mogelijk maakt compensaties aan te passen op basis van werkelijke gederfde winsten en kosten voor sluiting, zou het mogelijk maken het risico van overcompensatie te voorkomen. ClientEarth heeft kwesties aan de orde gesteld die vergelijkbaar zijn met die welke GPE onder de aandacht heeft gebracht met betrekking tot het uitbreidingsbesluit (zie de overwegingen 194 tot en met 196), en wees er verder op dat alle andere relevante energiemaatregelen in aanmerking moeten worden genomen om overcompensatie te voorkomen, met inbegrip van het energieprijsplafond en het feit dat bepaalde kolencentrales van RWE momenteel profiteren van de wet inzake de paraatheid van vervangende energiecentrales (*Ersatzkraftwerkebereithaltungsgesetz*). ClientEarth stelde dat onmogelijk kan worden bepaald of er een terugvorderingsmechanisme zal zijn om overcompensatie te voorkomen. Zij verwees ook naar het besluit betreffende steunmaatregel SA.54537 ([100]) en de algemene aanpak die de Commissie heeft gehanteerd met betrekking tot de evenredigheid in dat besluit. Tot slot vroeg ClientEarth zich af waarom de ontmanteling van twee eenheden (Neurath D en E) met twee jaar is uitgesteld en verklaarde zij dat de analyse van de Commissie op dit punt ontoereikend was en dat er geen rekening wordt gehouden met de mogelijke gevolgen ervan voor de berekening van de compensatie.

([96]) Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit (PB L 158 van 14.6.2019, blz. 54).

([97]) Zie artikel 57 van de uitfaseringswet.

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

([99]) De compensatieformule uit de bijlage bij de EnWG komt grotendeels overeen met de compensatieformule van bijlage 2 bij de KVBG.

([100]) Besluit van de Commissie van 12 mei 2020 betreffende steunmaatregel SA.54537 (2020/NN) — Nederland — Verbod op kolen voor de elektriciteitsproductie in Nederland (PB C 220 van 3.7.2020, blz. 1). In dat besluit heeft de Commissie rechtstreeks op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU een beoordeling verricht. De compensatie was gebaseerd op gederfde winsten en het cijfer was gebaseerd op onderhandelingen tussen de begunstigde en het ministerie, met hulp van onafhankelijke deskundigen. De Commissie onderzocht de aannames die aan de berekening ten grondslag lagen en achtte deze redelijk.

(208) In zijn opmerkingen naar aanleiding van de openbare raadpleging voerde het EEB aan dat in het nulscenario alternatieve en realistischere aannames hadden moeten worden gebruikt, en met name een geloofwaardigere koolstofprijs. Bovendien herhaalt het EEB de bezorgdheid van Greenpeace dat drie belangrijke aannames hebben geleid tot een systematische overwaardering van de compensatiebetalingen (zie overweging 204).

(209) In haar opmerkingen over het inleidingsbesluit was de HEAL van mening dat de compensatie niet op transparante en controleerbare wijze was berekend en dat het maatschappelijk middenveld er niet bij betrokken was. De HEAL was ook van mening dat bij de berekening van de gederfde winsten en de kosten voor de sanering van mijnen geen rekening is gehouden met de geëxternaliseerde gezondheidskosten van steenkoolcentrales. De geraamde gezondheidskosten van verontreiniging hadden voor het gekozen tijdsbestek in mindering moeten worden gebracht op de gederfde winsten, zodat de geëxternaliseerde kosten geïnternaliseerd hadden moeten worden om tot een realistische prijsstelling te komen.

(210) CAN merkte in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit op dat er een probleem met de transparantie van de compensatiebedragen is. De compensatiebedragen omvatten gederfde winsten, saneringskosten, en het afzien van de uitoefening van rechtsmiddelen, maar het blijft onduidelijk welk bedrag voor welk onderdeel wordt betaald en of het resultaat op een formule is gebaseerd. CAN is van mening dat de bedragen niet in verhouding staan tot de kosten van sanering, met name voor LEAG ([101]).

4.3.6.5. Duitse deelstaten

(211) Saksen voerde aan dat, om de evenredigheid van de compensatie in overweging te nemen, rekening moet worden gehouden met alle economische nadelen voor ondernemingen, die rechtstreeks verband houden met de vermindering van de CO_2-emissies van de elektriciteitsopwekking uit bruinkool, die worden getroffen door de uitfasering van bruinkool, met name met de kosten van de maatschappelijk aanvaardbare personeelsaanpassingen.

(212) Noordrijn-Westfalen voerde aan dat de deelstaat in zijn hoofdbesluit van 23 maart 2021 over de bepalingen van de uitfaseringswet voor de ruimtelijke ordening van de staat het belang van de bepalingen van de uitfaseringswet voor de ruimtelijke ordening in de staat heeft benadrukt. Alle dagbouwmijnen moeten voldoen aan de eisen voor behoorlijk herstel in de zin van de federale mijnbouwwet. Er bestaat geen twijfel over de rechtmatigheid van de tussen de federale regering en RWE overeengekomen compensatie die door de Duitse Bondsdag als wetgever is goedgekeurd als compensatie voor de noodzakelijke extra kosten die de onderneming heeft gemaakt als gevolg van de wettelijke uitfasering van bruinkool uiterlijk in 2038 of 2035. Een passende compensatie voor RWE is essentieel voor het algemeen belang van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, aangezien dit een essentiële voorwaarde is voor een goede en toekomstgerichte ontwikkeling in het Rijnlands bruinkoolgebied. Het is belangrijk dat de onderneming haar wettelijke verplichtingen kan nakomen om de in het gebied veroorzaakte schade te herstellen.

4.3.7. *Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer*

4.3.7.1. RWE

(213) RWE heeft in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aangevoerd dat de economische nadelen voor RWE groter zijn dan de toegekende compensatiebetaling en dat de compensatie derhalve geen concurrentieverstoringen veroorzaakt, maar er juist toe leidt, althans in zekere mate, dat concurrentieverstoringen worden gecompenseerd ten nadele van RWE als gevolg van de vervroegde uitfasering van bruinkool.

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

(214) RWE herhaalde in haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit dat de positieve effecten van de gewijzigde RWE-maatregel ruimschoots opwegen tegen de potentiële negatieve effecten. De gewijzigde RWE-maatregel zal leiden tot een veilige CO_2 -reductie en zal de transformatie van de energiesector bevorderen door veilige investeringsvoorwaarden voor nieuwe, klimaatvriendelijke technologieën te creëren. Juist de contractuele garantie van het afbouwtraject zorgt voor investeringszekerheid voor alle marktdeelnemers, aangezien de vastgelopen vermindering van de capaciteit van bruinkoolcentrales niet onderhevig is aan jaren van gerechtelijke procedures die te verwachten zouden zijn als Duitsland enkel door regelend optreden een verbod op sluiting had opgelegd. De vervroeging van de uitfasering naar 2030 versterkt deze effecten van de gewijzigde RWE-maatregel verder. Deze positieve effecten worden niet gecompenseerd door negatieve mededingingseffecten die zouden kunnen voortvloeien uit de betaling van compensatie. De vergoeding wordt zodanig berekend dat slechts een deel van de schade wordt vergoed die RWE heeft geleden door de vervroegde uitfasering van bruinkool, waardoor de vervroegde uitfasering van bruinkool voor RWE vanuit economisch oogpunt verliesgevend blijft. Bovendien versterkt de compensatie reeds alle concurrenten, aangezien het door de sluitingen veroorzaakte ontoereikende aanbod gevolgen heeft voor de prijzen.

4.3.7.2. LEAG

(215) LEAG stelde in haar opmerkingen over de openbare raadpleging dat zelfs indien de Commissie zou uitgaan van een verstoring van de mededinging als gevolg van de maatregel op basis van de brede reikwijdte van dit criterium, aangezien de exploitanten op de markt met andere exploitanten zouden concurreren, zoals bijvoorbeeld is aangegeven in de overwegingen 110 tot en met 113 van het inleidingsbesluit, de maatregel hoe dan ook geen merkbaar negatief effect zou hebben. Als gevolg van de sluiting van de bruinkoolcentrales zou de marktpositie van de exploitant zelfs afnemen.

(216) Bovendien zouden eventuele voordelen voor LEAG in een hypothetisch geval duidelijk ondergeschikt zijn gezien de overweldigende positieve effecten van de maatregel, met name wat de vermindering van CO_2-emissies betreft. De afbouw van elektriciteitsopwekking uit bruinkool zal de ontwikkeling vergemakkelijken van extra capaciteit voor elektriciteitsopwekking op basis van andere technologieën, met name hernieuwbare energie. Bovendien zal de maatregel een positief effect hebben op het milieu en voorspelbaarheid bieden met betrekking tot de vervroegde sluiting van bruinkoolcentrales. Daarom verandert de maatregel de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, zodat de positieve effecten van de maatregel hoe dan ook opwegen tegen eventuele negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer.

4.3.7.3. Ondernemingen

(217) GPE verwijst in haar opmerkingen bij het inleidingsbesluit naar een door een derde partij uitgevoerde analyse van de vermeende verstorende effecten van de maatregel. Het eerste vermeende risico van verstorende effecten is dat RWE en LEAG naburige markten ten nadele van hun concurrenten kunnen betreden of hun positie daarop kunnen versterken, met name wanneer zij investeren in kapitaalintensieve energiecentrales voor het gebruik van hernieuwbare energie. Het tweede punt van zorg is dat de compensatie leidt tot een vertraging bij de uitfasering van bruinkool, die marktgestuurd zou zijn en veel eerder zou plaatsvinden. GPE voegde daar in haar opmerkingen over de openbare raadpleging aan toe dat de Commissie had moeten beoordelen of de maatregel mogelijk negatieve gevolgen voor de mededinging heeft veroorzaakt, en dat het effect van de compensatiebetaling niet alleen op de markt voor elektriciteitsopwekking uit kolen geanalyseerd had moeten worden, maar ook op naburige markten, zoals elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen.

(218) Tot slot heeft GPE in haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit aangevoerd dat de regelmatige vooraf bepaalde tranches van de compensatie de marktmacht van RWE rechtstreeks zullen versterken en op verstorende wijze zullen worden gebruikt op de markten voor groene elektriciteit. GPE merkt op dat marktspelers normaal gesproken twee belangrijke obstakels moeten overwinnen bij het investeren in hernieuwbare energiebronnen: i) het vinden van geschikte gebieden voor de projecten en ii) het financieren van de installaties. RWE (en LEAG) profiteren reeds van het voordeel dat zij gemakkelijker toegang hebben tot gebieden voor nieuwe wind- en zonneparken, d.w.z. door grond te gebruiken die voorheen was aangewezen voor de bruinkoolwinning. Bovendien verschaffen de jaarlijkse tranches RWE (en LEAG) financiële liquiditeit om te beleggen.

(219) De acht lokale ondernemingen hebben in hun opmerkingen over het inleidingsbesluit aangegeven dat het verlenen van steun aan bruinkoolexploitanten in strijd is met de basisbeginselen van het mededingingsrecht van de EU, aangezien deze ondernemingen rechtstreeks met RWE concurreren wat de kortetermijngroothandelsmarkt voor elektriciteit betreft. De betaling van een niet-concurrentieel vastgestelde, forfaitaire en te hoog geraamde exclusieve ontmantelingspremie is in strijd met artikel 106, in samenhang met artikel 102 VWEU, en wel om de volgende redenen: i) de betaling consolideert de positie van de energieproducent met een machtspositie op de markt, RWE, met behulp van financiële middelen, in een situatie waarin de markt hoe dan ook krimpt, ten gunste van RWE; ii) zij leidt tot structureel ongelijke concurrentievoorwaarden op de markt; zij vergroot de mogelijkheid voor RWE om het strategische potentieel van haar energiecentrales op de primaire afzetmarkt te benutten ten opzichte van andere concurrenten en haar marktleiderschap op het gebied van hernieuwbare energie uit te breiden, en iii) bestaat er dus een groter risico dat concurrenten worden verdrongen. Deze ondernemingen voerden aan dat een situatie waarin een lidstaat ongelijke concurrentievoorwaarden creëert die overdrachten en misbruik van marktmacht in de hand kunnen werken, volgens het precedent van de Commissie en arresten van het Europees Hof van Justitie als een schending van de bepalingen inzake de mededinging van het primaire recht wordt beschouwd ([102]).

(220) De acht lokale ondernemingen voerden in hun opmerkingen van 16 november 2022 aan dat de gewijzigde RWE-maatregel de dominantie en groene transitie van RWE op verstorende wijze ondersteunt. Zij beweren dat de gewijzigde RWE-maatregel tot doel heeft de marktmacht van RWE op de nieuwe markt voor groene elektriciteit te handhaven en dat de brandstofomschakeling van RWE door de Duitse staat wordt gesubsidieerd, terwijl andere producenten voor een dergelijke overgang moeten concurreren. Zij verwijzen met name naar de plannen van RWE om voor waterstof geschikte gasgestookte elektriciteitscentrales met een capaciteit van ongeveer 3 GW te bouwen op de locatie van de bruinkoolcentrales die in 2030 sluiten, en naar een vermeende toezegging van de Duitse staat om de bouw van dergelijke centrales te ondersteunen, zelfs in het geval van aanbestedingen.

(221) De in overweging 220 samengevatte argumenten werden ook door de twee lokale ondernemingen naar voren gebracht in hun opmerkingen over het inleidingsbesluit. Zij voegden daar in hun opmerkingen over de openbare raadpleging aan toe dat de maatregel kleinere producenten van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen zal schaden en de elektriciteitsprijzen kunstmatig zal verhogen. Tot slot waren de ondernemingen van mening dat de positieve effecten van de compensatie niet kunnen worden gecompenseerd door de negatieve effecten, vanwege de gevolgen voor de mededinging en de vermeende overcompensatie (zie de opmerkingen in afdeling 4.3.6 hierboven).

4.3.7.4. Verenigingen/ngo's

(222) Debriv heeft in haar opmerkingen over de openbare raadpleging aangevoerd dat er geen bewijs is van verstoring van de mededinging en het handelsverkeer als gevolg van de compensatie. Ten eerste levert de maatregel kwantificeerbare milieuvoordelen op, aangezien de geleidelijke sluiting van deze centrales in de relevante periode de CO_2-emissies zal verminderen. Ten tweede compenseert de aan de bruinkoolondernemingen betaalde compensatie louter gederfde winsten en bijkomende schade en economische nadelen, en verschaft zij de ondernemingen dus geen concurrentievoordeel.

(223) Greenpeace heeft in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aangegeven dat het onevenredige steunbedrag zoals beschreven in overweging 199 tot grote marktverstoringen zal leiden.

(224) ClientEarth heeft in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit aangevoerd dat de maatregel de mededinging vervalst en dat er geen significante milieuvoordelen zijn die opwegen tegen de concurrentieverstoringen. Volgens haar kunnen de exploitanten op hun andere activiteiten, met name energieproductie uit schonere energiebronnen, kruissubsidies toepassen. Bovendien leidt de vertraging van de sluiting van de centrales als gevolg van het tijdschema van de uitfaseringswet zelf ook tot een concurrentienadeel voor schonere energiebronnen, die met meer moeilijkheden of trager op de markt zullen komen dan wanneer de bruinkoolcentrales volgens normale bedrijfsomstandigheden zouden zijn gesloten en met al hun kosten voor sluiting zouden worden geconfronteerd.

([102]) Zo werd een overheidsmaatregel die gevolgen had voor de Griekse energiemarkt, waarbij de Griekse stroomproducent (bruinkool) met een machtspositie op de markt, Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI), exclusieve mijnbouwrechten kreeg toegewezen en dus voordelen ten opzichte van andere producenten genoot, beschouwd als een duidelijke schending van artikel 106, in samenhang met artikel 102 VWEU (of de overeenkomstige eerdere bepalingen). Zie het arrest van het Hof van Justitie van 17 juli 2014 in zaak C-553/12 P, marge nr. 41 — Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE/Commissie, waarin de beschikking van de Europese Commissie van 5 februari 2008 (C(2008) 824 final) wordt bevestigd.

(225) Voorts verwees ClientEarth naar het zogenaamde "klimaatarrest" van het Duitse grondwettelijk hof van 24 maart 2021 ([103]), dat twijfel doet rijzen over de vraag of de doelstelling van Duitsland om de broeikasgasemissies terug te dringen daadwerkelijk met de maatregel wordt nagestreefd. In artikel 2, lid 1, van de uitfaseringswet is bepaald dat de uitfasering van kolen in de eerste plaats tot doel heeft de broeikasgasemissies in Duitsland terug te dringen. Het grondwettelijk hof oordeelde echter dat Duitsland met zijn huidige maatregelen, waaronder de uitfaseringswet, niet voldoet aan zijn verplichting om emissies te verminderen en doeltreffende maatregelen te nemen om klimaatverandering te voorkomen. Daarom kan worden gesteld dat de negatieve effecten zwaarder wegen dan de positieve effecten, aangezien de maatregel niet bijdraagt tot de verwezenlijking van de noodzakelijke klimaatdoelstellingen van Duitsland. In reactie op dit arrest heeft de Duitse regering een nationale reductiedoelstelling van 65 % tegen 2030 voorgesteld, waarbij kolen niet tegen 2038, maar tegen 2030 zouden moeten zijn uitgefaseerd.

(226) ClientEarth voerde aan dat aanvullende maatregelen om concurrentieverstoringen te voorkomen, moeten worden genomen en verwees als voorbeeld naar de zaak betreffende de herstructurering van British Energy plc ([104]). De noodzakelijke maatregelen moeten betrekking hebben op een verbod op het toepassen van kruissubsidies op hun verschillende bedrijfsactiviteiten (bruinkoolproductie, niet-bruinkoolproductie, verkoop op de groothandelsmarkt, rechtstreekse leveringen aan ondernemingen enz.), om misbruik van de sluitingssteun voor de ontwikkeling van nieuwe activiteiten te voorkomen.

(227) ClientEarth heeft er in haar opmerkingen over het uitbreidingsbesluit voorts op gewezen dat dit besluit de bezorgdheid over de verstoringen van de mededinging bevestigt, aangezien RWE zelf heeft aangegeven dat zij veel zou investeren in de energietransitie, wereldwijd meer dan 50 miljard EUR bruto in de uitbreiding van haar groene kernactiviteiten, waarvan 15 miljard EUR bestemd is voor Duitsland (zie overweging 22 van het uitbreidingsbesluit). Als de compensatie daadwerkelijk wordt gebruikt voor de uitrol van de productie van hernieuwbare energie, heeft de Commissie specifieke regels vastgesteld om de toekenning van steun voor deze activiteiten te overwegen en zou een beoordeling in overeenstemming met die regels moeten worden uitgevoerd. Een dergelijke beoordeling maakt geen deel uit van het uitbreidingsbesluit.

(228) Het EEB heeft naar aanleiding van de openbare raadpleging opgemerkt dat de toekenning van dergelijke hoge overheidsmiddelen aan slechts twee spelers de interne markt ernstig zou verstoren en gevolgen zou hebben voor de mededinging en het handelsverkeer op nationaal niveau en, gezien de omvang van RWE en LEAG, op EU-niveau. Het EEB was van mening dat RWE en LEAG zullen worden geholpen om hun macht te behouden en dat concurrenten die strategische beslissingen hebben gemaakt met het oog op de productie van schonere energie, van de markt zullen worden verdrongen.

5. **OPMERKINGEN VAN DUITSLAND**

(229) De Duitse autoriteiten hebben naar aanleiding van het inleidingsbesluit en het uitbreidingsbesluit opmerkingen ingediend die hieronder in deze afdeling worden samengevat.

5.1. **Aanwezigheid van steun**

(230) Naar aanleiding van het inleidingsbesluit hebben de Duitse autoriteiten in hun opmerkingen van 1 april 2021 aangegeven dat de vraag of er sprake is van steun niet kan worden beantwoord, aangezien de maatregel hoe dan ook evenredig is. Daarom heeft Duitsland geen beoordeling verstrekt over de vraag of aan RWE en LEAG een voordeel is toegekend.

(231) Op 6 september 2021 hebben de Duitse autoriteiten in hun reactie op de opmerkingen van derde partijen het standpunt van een aantal derde partijen dat de overeengekomen compensatie RWE en LEAG een voordeel verschaft dat hoger is dan het bedrag dat zij zouden hebben gekregen in geval van een wettelijke sluiting met een daaruit volgend gerechtelijk geschil, als onjuist afgewezen. Zij benadrukten dat in dat standpunt wordt voorbijgegaan aan de vele voordelen van de via onderhandelingen gekozen oplossing voor de uitfasering van bruinkool. Duitsland verwees naar de kolencommissie, die na lange en intensieve besprekingen onder meer heeft aanbevolen om de geleidelijke afbouw van elektriciteitsopwekking uit bruinkool bij consensus tot stand te brengen. De Duitse regering volgde deze aanbeveling om een aantal redenen:

([103]) BVerfG, besluit van de eerste senaat van 24 maart 2021 — 1 BvR 2656/18, Rn. 1-270, op http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html.

([104]) Beschikking van de Commissie van 27 november 2002 betreffende steunmaatregel NN 101/2002 — Verenigd Koninkrijk — Reddingssteun voor British Energy plc.

(232) Sociale verzoening: de via onderhandelingen tot stand gekomen oplossing was van groot belang voor de aanvaarding van de uitfasering van steenkool in Duitsland als geheel. Anders zou de geplande uitfasering zonder consensus door verschillende actoren kunnen worden ondermijnd, wat de sociale en politieke uitvoering en handhaving veel moeilijker zou hebben gemaakt.

(233) Zorgt voor rechtszekerheid en voorspelbaarheid: de via onderhandelingen tot stand gebrachte oplossing biedt tijdige rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor alle betrokken partijen. De vermindering van de Duitse elektriciteitsopwekking uit bruinkool is een grote structurele uitdaging, met name in de regio's in Midden- en Oost-Duitsland, waar exploitanten van bruinkoolcentrales en -mijnen een prominente rol spelen als werkgevers en economische factoren. Om ervoor te zorgen dat de vermindering van de elektriciteitsopwekking uit bruinkool hand in hand gaat met structuur- en sociaal beleid, is een betrouwbaar ontmantelingstraject belangrijk.

(234) Bruinkool als algemeen systeem van energiecentrales en dagbouwmijnen: in het geval van bruinkool bestaat er een directe operationele verbinding tussen energiecentrales en dagbouwmijnen. Daarom moeten de sluiting van energiecentrales en de planning en logistiek van dagbouwmijnen nauwlettend worden gecoördineerd. Zo zijn het beheer van restgaten, het herstel van dagbouwmijngebieden en het beheer van de deklaag bijzonder moeilijk. Met de via onderhandelingen tot stand gekomen oplossing voor de ontmanteling van bruinkoolcentrales wordt terdege rekening gehouden met deze uitdagingen en wordt ervoor gezorgd dat de vermindering van elektriciteitsopwekking uit bruinkool zo efficiënt mogelijk verloopt voor het systeem als geheel.

(235) Individuele regels zijn alleen mogelijk op basis van een overeenkomst: de overeenkomst tussen Duitsland en de exploitanten (d.w.z. de overeenkomst van 2021) is een publiekrechtelijke overeenkomst die, naast de sluiting van de energiecentrales, andere rechten en verplichtingen van de overeenkomstsluitende partijen regelt. De overeenkomst van 2021 bevat onder meer i) een uitgebreide voorziening in rechte; ii) regels om compensatie voor het herstel van de dagbouwmijnen te garanderen; en iii) de mogelijkheid om de uitfasering met drie jaar te vervroegen zonder aanvullende compensatie. Deze voorschriften hebben een monetaire waarde en zouden niet of niet op dezelfde manier haalbaar zijn geweest met een juridische oplossing.

(236) Uitgebreide voorziening in rechte: in de overeenkomst van 2021 verklaren de exploitanten dat zij doorlopend afzien van de uitoefening van rechtsmiddelen, zowel voor nationale rechtbanken als voor internationale scheidsgerechten. Hoewel de economische waarde van een dergelijk besluit om af te zien van de uitoefening van rechtsmiddelen moeilijk in cijfers is uit te drukken, is dat besluit van groot politiek en economisch belang, aangezien Duitsland profiteert van de rechtszekerheid en niet hoeft te vrezen voor budgettaire risico's als gevolg van eventuele gerechtelijke stappen. Bovendien bevat de overeenkomst van 2021 voorschriften inzake de gelijkwaardigheid van de overeenkomst met betrekking tot latere wijzigingen in het regelgevingsklimaat en herzieningen van de maatregel.

(237) Waarborgen van compensatie voor de sanering van dagbouwmijnen: de overeenkomst van 2021 bevat uitgebreide bepalingen om de compensatiebedragen voor de sanering van de dagbouwmijnen te garanderen. Deze bepalingen verschillen voor RWE en LEAG, aangezien de situatie van de twee ondernemingen anders is, gezien de groepsstructuur en de door de mijnbouwautoriteiten toegepaste waarborgingsinstrumenten. In het geval van RWE ligt de nadruk dan ook op de groepsstructuur en zijn er waarborgen in geval van significante veranderingen in de groep. In het geval van LEAG wordt het compensatiebedrag betaald aan de reeds bestaande special purpose vehicles, die ten gunste van de deelstaten Brandenburg en Saksen zijn toegezegd, en derhalve wordt het compensatiebedrag overgedragen aan een speciaal fonds.

(238) Optie vervroegde ontmanteling: de overeenkomst van 2021 bevat een optie voor vervroegde ontmanteling: in de jaren 2030 mogen alle energiecentrales drie jaar eerder dan op het sluitingstraject worden gesloten, zonder compensatie, op voorwaarde dat Duitsland dit uiterlijk vijf jaar vóór de datum van vervroegde sluiting eist. De exploitanten aanvaarden dit zonder aanvullende compensatie te ontvangen. De optie voor vervroegde ontmanteling is daarom opgenomen in de overeengekomen compensatiebedragen. Voor de Duitse regering heeft deze optie een bijkomend voordeel, aangezien zij haar in de toekomst meer speelruimte biedt voor verdere CO_2-reductie en tegelijkertijd geen belemmering vormt voor andere beleidsdoelstellingen of -gebieden, zoals de voorzieningszekerheid, de sociaal-economische situatie van de getroffen gebieden enz. Een dergelijke mogelijkheid zonder compensatie had nauwelijks met rechtszekerheid bij wet kunnen worden geregeld.

(239) Betrouwbare CO_2-reductie: de via onderhandelingen tot stand gebrachte oplossing leidt ertoe dat de doelstelling van de maatregel om CO_2 terug te dringen op betrouwbare wijze wordt verwezenlijkt. Er is geen reden om te vrezen dat RWE of LEAG de sluiting van de energiecentrales voor de nationale rechter zal aanvechten. Er kan dus geen sprake zijn van een situatie waarin de overeengekomen sluitingen niet zouden worden gerealiseerd of vertraging zouden oplopen en er dus te veel CO_2 zou worden uitgestoten.

(240) Duitsland heeft in zijn opmerkingen over het uitbreidingsbesluit zijn aanvankelijke standpunt herhaald dat de aanmerking van de gewijzigde RWE-maatregel als steun kan worden opengelaten, aangezien de contante waarde van de compensatie lager is dan de geraamde winstderving.

5.2. **Gronden voor verenigbaarheid**

(241) Duitsland heeft naar aanleiding van de openbare raadpleging geen opmerkingen ingediend over de toepasselijkheid en de toepassing van de CEEAG in de onderhavige zaak, noch gereageerd op de opmerkingen van derde partijen die in het kader van die raadpleging zijn ingediend.

5.3. **Verenigbaarheid van de steun**

5.3.1. *Stimulerend effect*

(242) Duitsland voert aan dat de gewijzigde RWE-maatregel geen afbreuk doet aan het stimulerende effect dat de RWE-maatregel had op RWE bij de sluiting van de zes eenheden sinds 2020.

(243) RWE heeft reeds zes eenheden gesloten in overeenstemming met de uitfasering van bruinkool zoals vastgelegd in de uitfaseringswet en in de overeenkomst van 2021. Op grond van de opschortende bepaling in artikel 10 van de uitfaseringswet is tot dusver echter geen compensatie aan RWE toegekend. RWE heeft die eenheden alleen gesloten omdat zij met Duitsland was overeengekomen dat deze vervroegde uitschakelingen zouden worden gecompenseerd. Met andere woorden, bij de sluiting van de eenheden verwachtte RWE dat Duitsland een vergoeding zou betalen zoals bepaald in de wet. De verwachting van RWE om compensatie te ontvangen werd met name versterkt door de sluiting van een juridisch bindende publiekrechtelijke overeenkomst met Duitsland, d.w.z. de overeenkomst van 2021. Naast de uitfaseringswet, die in augustus 2020 van kracht is geworden, bepaalt deze overeenkomst dat RWE recht heeft op compensatie voor de vervroegde uitschakelingen van de energiecentrales. RWE zal ook worden gemotiveerd voor toekomstige sluitingen als gevolg van de contractueel overeengekomen compensatie. Daarom heeft de RWE-maatregel, zoals oorspronkelijk gepland en gewijzigd, een stimulerend effect op RWE.

(244) Met betrekking tot punt 427 van de CEEAG voerden de Duitse autoriteiten aan dat de versnelling van de uitfasering van bruinkool in het mijnbouwgebied van de Rijn noch een steunmaatregel ter verhoging van de voorzieningszekerheid in de zin van de punten 325 tot en met 370 van de CEAAG vormt, noch een omzeiling van deze regels. De versnelling van de uitfasering van bruinkool door RWE is geen maatregel om lange- of kortetermijnproblemen met betrekking tot de voorzieningszekerheid in de elektriciteitssector aan te pakken. In het verslag van het Duitse federale agentschap voor netwerken over de huidige stand van zaken en de ontwikkeling van de voorzieningszekerheid, dat begin 2023 werd gepubliceerd ("Versorgungssicherheitsbericht Strom"), wordt gesteld dat een uitfasering van kolen in Duitsland tegen 2030 mogelijk is zonder dat dit gevolgen heeft voor de voorzieningszekerheid aan de markt- of de netzijde.

(245) Duitsland voegde daaraan toe dat de gewijzigde RWE-maatregel duidelijk gericht is op de vervroegde en definitieve ontmanteling van de bruinkoolcentrales van RWE. Deze definitieve sluiting van de energiecentrales wordt gecompenseerd en er wordt geen capaciteitsbetaling toegekend. Het uitstel van de oorspronkelijk overeengekomen ontmantelingsdata van Neurath D en Neurath E met twee jaar is niet in tegenspraak met deze beoordeling, aangezien de compensatie voor RWE niet zal worden betaald voor deze verlenging, maar voor de vervroegde ontmanteling van de energiecentrales. Voor zover de besparing van aardgas als gevolg van de langere exploitatie van twee eenheden de facto bijdraagt tot het waarborgen van de voorzieningszekerheid in andere sectoren, wordt dit niet gecompenseerd. Ook het recht van de Duitse regering om in een later stadium te beslissen of zij bepaalde RWE-eenheden naar een reserve overdraagt (zie overweging 278), verandert niets aan de beoordeling van de gewijzigde RWE-maatregel als een ontmantelingsmaatregel.

5.3.2. *Inbreuk op het Unierecht*

(246) Duitsland heeft in zijn opmerkingen van 6 september 2021 aangevoerd dat de maatregel geen inbreuk maakt op het beginsel dat de vervuiler betaalt, gezien het volgende:

(247) er wordt geen inbreuk gemaakt op de verplichtingen van de exploitanten op grond van de mijnbouwwet en er worden geen kosten bespaard (zie ook paragraaf 7 van de overeenkomst van 2021). Tegelijkertijd hebben ondernemingen de extra kosten die voortvloeien uit de vervroegde uitfasering van bruinkool niet "veroorzaakt". Deze extra kosten zijn daarom in aanmerking genomen bij de vaststelling van de compensatiebedragen.

(248) De extra mijnbouwkosten houden verband met extra kosten in de dagbouwmijnen als gevolg van de vervroegde sluiting, zoals het uitstel van de vaststelling van bepalingen (gevolgen voor de rentetarieven) en extra uitgaven, bijvoorbeeld als gevolg van de noodzaak van herschikking. Aan de andere kant zijn de extra kosten voor de dagbouw niet de kosten van de reguliere sanering van de dagbouwmijnen, die de ondernemingen hoe dan ook hadden moeten dragen in een scenario zonder overeengekomen uitfasering van bruinkool.

(249) De overeenkomst van 2021 bevat aanvullende waarborgen voor het gebruik van de dagbouwmijnen. Naast de bestaande wettelijke verplichtingen van de exploitanten omvat de overeenkomst afzonderlijk ontwikkelde waarborgen voor beide exploitanten, waardoor het risico wordt verkleind dat de ondernemingen de kosten van de exploitatie van de dagbouwmijnen niet volledig zullen dragen en dat aanzienlijke lasten voor de menselijke gezondheid en het milieu zullen achterblijven.

5.3.3. *Geschiktheid*

(250) In zijn opmerkingen van 6 september 2021 verklaarde Duitsland dat de maatregel geschikt is om de uitfasering van bruinkool op een kosteneffectieve, voorspelbare, maatschappelijk aanvaardbare en juridisch veilige manier uit te voeren. Alternatieve en even geschikte maatregelen zijn niet duidelijk. Duitsland wees op het volgende:

(251) De uitfasering van steenkool in andere EU-lidstaten (bv. Nederland of Spanje) is niet te vergelijken met de Duitse uitfasering van bruinkool. In die landen maken alle kolencentrales gebruik van steenkool, die economisch van de wereldmarkt kan worden betrokken, en zijn er geen dagbouwmijnen. Duitsland is echter van mening dat juist de verbinding van energiecentrales en dagbouwmijnen in een systemische eenheid de uitfasering van bruinkool bijzonder belastend en complex maakt, mede vanwege het belang van de regionale economieën en de uitdaging om een geleidelijke en ordelijke uitfasering te koppelen aan het structuurbeleid. Bovendien spelen kolen als energiebron in Spanje en Nederland een kleinere rol dan in de Duitse energiemix.

(252) De overeengekomen oplossing voor bruinkool heeft vele voordelen, zoals sociale verzoening en rechtszekerheid en voorspelbaarheid (zie overweging 232).

5.3.4. *Evenredigheid*

(253) Duitsland heeft in zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit aangevoerd dat de gederfde winsten alleen al hoger zijn dan de compensatiebedragen en dat er derhalve geen sprake is van overcompensatie.

(254) Duitsland heeft in zijn opmerkingen over het uitbreidingsbesluit nota genomen van de voorlopige conclusie van de Commissie over de evenredigheid van de gewijzigde RWE-maatregel.

(255) Duitsland beweert dat de compensatie aan RWE voor verschillende aspecten is betaald, waaronder met name de gederfde winsten en de extra kosten die RWE had en moet dragen, aangezien RWE ermee heeft ingestemd haar energiecentrales om redenen van klimaatbescherming te sluiten voordat hun technische/economische levensduur is verstreken. Anders zou RWE inkomsten hebben kunnen realiseren door de elektriciteit van de energiecentrales op de markt te verkopen en zouden er geen extra kosten zijn ontstaan.

(256) Duitsland voert aan dat de gederfde winsten van RWE reeds hoger zijn dan de compensatie aan RWE en deze dus rechtvaardigen. Om dit aan te tonen, heeft r2b energy consulting GmbH voor het Duitse ministerie de herziene berekening voor de energiecentrales van RWE voorbereid, waarin de gederfde winsten werden vergeleken met de compensatie die aan RWE wordt betaald, om aan te tonen dat er geen sprake is van overcompensatie (zie de overwegingen 63 tot en met 75 voor een beschrijving van deze berekening).

(257) Uit de berekening blijkt dat de netto contante waarde van de gederfde winsten van de jaren 2022 tot en met 2025 (ongeveer 2,03 miljard EUR), berekend aan de hand van de elektriciteits- en CO_2-prijzen die in de jaren na de sluiting door de markt worden verwacht, reeds hoger is dan de netto contante waarde van de aan RWE te betalen compensatie (ongeveer 1,72 miljard EUR). De opneming van het jaar 2026 voegt nog eens 131 miljoen EUR (in netto contante waarde 2022) toe aan de gederfde winsten.

(258) Duitsland wijst er ook op dat de berekening op conservatieve wijze is gemaakt, waarbij de winst die de gesloten eenheden in het nulscenario hadden kunnen maken, wordt onderschat. Meer in het bijzonder:

1) Bij de berekening wordt ervan uitgegaan dat het marktinkomstenplafond voor elektriciteitsproducenten, dat ten tijde van de herziene berekening wettelijk is vastgesteld tot 30 juni 2023, wordt verlengd tot en met 30 april 2024, waardoor de gederfde winst van de centrale in Frechen/Wachtberg wordt verminderd. Uiteindelijk besloot de Duitse regering de toepassing van het marktinkomstenplafond niet te verlengen tot na 30 juni 2023. Indien hiermee rekening was gehouden in de herziene berekening, zou de gederfde winst van de centrale in Frechen/Wachtberg in netto contante waarde 181 miljoen EUR hoger zijn geweest.

2) Bij de berekening wordt ervan uitgegaan dat de eenheden Neurath D en E op 31 maart 2025 zullen worden gesloten en pas vanaf die datum winst zullen derven, terwijl zij in werkelijkheid een jaar eerder kunnen sluiten en dus meer winst zouden kunnen derven, tenzij de Duitse regering afzonderlijk besluit de eenheden tot en met 31 maart 2025 te behouden (zie overweging 51).

3) Bij de berekening wordt geen rekening gehouden met de inkomsten uit warmteleveringen en de balanceringsmarkt, waardoor de gederfde winsten verder worden onderschat.

(259) Duitsland merkt ook op dat de economische aspecten van elektriciteitsopwekking uit bruinkool waarbij de mijnen onlosmakelijk verbonden zijn met de energiecentrales op holistische wijze tot uiting komen in de herziene berekening. In de herziene berekening wordt dus niet alleen rekening gehouden met de variabele mijnbouwkosten, maar ook met de vaste kosten van de bruinkoolmijnen, die veel hoger zijn dan de variabele mijnbouwkosten per elektriciteitopwekkende eenheid. Hierdoor zijn de totale brandstofkosten per productie-eenheid aanzienlijk hoger en nemen de gederfde winsten verder af.

(260) Met betrekking tot de in het inleidingsbesluit geuite twijfels voert Duitsland aan dat deze twijfels voor RWE niet langer relevant zijn in het licht van de herziene berekening (zie de overwegingen 63 tot en met 75), met name omdat de berekening de noodzaak van een alomvattende langetermijnmodelleringsbenadering wegneemt.

(261) Meer in het bijzonder voert Duitsland aan dat de in het inleidingsbesluit geuite twijfels over winsten die tot ver in de toekomst doorwerken (zie de overwegingen 123 tot en met 132 van het inleidingsbesluit), niet langer relevant zijn met betrekking tot de gewijzigde RWE-maatregel, omdat in de herziene berekening alleen rekening wordt gehouden met gederfde winsten die zijn gemeten in een beperkt aantal jaren die niet ver van de sluitingsdata liggen en omdat die gederfde winsten al hoger zijn dan de compensatie.

(262) Duitsland voert ook aan dat de twijfels van de Commissie met betrekking tot de investeringskosten (zie de overwegingen 126 en 127 van het inleidingsbesluit) voor de modernisering van de energiecentrales om een lange levensduur te verwezenlijken, irrelevant zijn voor de gewijzigde RWE-maatregel vanwege de veel kortere periode waarvoor de verwachte gederfde winsten in aanmerking worden genomen. Met betrekking tot Niederaußem D, waarbij de Commissie twijfels heeft geuit over de vraag of de centrale na 2020 in bedrijf zou kunnen blijven vanwege de naleving van de richtlijn industriële emissies (Richtlijn 2010/75/EU) en de daarmee verband houdende strengere normen voor grote stookinstallaties met betrekking tot de kernprocessen van energiecentrales, is Duitsland van mening dat deze twijfels niet langer relevant zijn voor de gewijzigde RWE-maatregel, aangezien in de herziene berekening voor deze specifieke eenheid geen gederfde winst wordt gevorderd (zie overweging 65).

(263) Met betrekking tot de in overweging 129 van het inleidingsbesluit geuite twijfel over de vraag of met het disconteringspercentage van 7,5 % voldoende rekening wordt gehouden met de hoge risico's en onzekerheden in verband met de lange prognosehorizon, dan wel of er aanvullende correctiemechanismen zouden moeten worden voorzien, is Duitsland van mening dat het disconteringspercentage van 7,5 % toereikend is. Volgens de studie van KPMG ([105]) bedraagt het WACC-gemiddelde van de industrie 5,2 % en heeft RWE in haar eigen berekeningen een gemiddelde van 3,5 % gebruikt. Duitsland voert aan dat deze twijfel niet langer relevant is voor de gewijzigde RWE-maatregel, aangezien de waarderingsperiode kort is en de waarde van de WACC, ook al is deze lager of hoger vastgesteld, niets verandert aan het resultaat van de vergelijking tussen de gederfde winsten en de compensatie. Dit is voornamelijk te wijten aan het korte tijdsbestek van de gevorderde gederfde winsten, waarvan de netto contante waarde niet sterk wordt beïnvloed door veranderingen in de WACC, in combinatie met het feit dat de netto contante waarde van de jaarlijkse compensatiebetalingen, die over een langere periode worden gespreid, ook wordt afgezwakt door de gevolgen van de inflatie (die volgens de streefwaarde van de Europese Centrale Bank na 2025 naar verwachting 2 % zal bedragen ([106])).

(264) Met betrekking tot de twijfel over de toekomstige brandstof- en CO_2-prijzen, die volgens de Commissie achterhaald waren (zie overweging 130 van het inleidingsbesluit), voert Duitsland aan dat ook deze kwestie niet meer relevant is voor de gewijzigde RWE-maatregel, aangezien de gederfde winsten in de herziene berekening met betrekking tot de gewijzigde RWE-maatregel gebaseerd zijn op de onafhankelijk vastgestelde marktverwachtingen ten tijde van de sluiting van de eenheden (in het geval van reeds gesloten eenheden) of op recente onafhankelijk vastgestelde marktverwachtingen met betrekking tot brandstof- en CO_2-prijzen (voor de eenheden die zijn gesloten na de indiening van de herziene berekening).

(265) Bovendien wordt de in overweging 131 van het inleidingsbesluit geuite twijfel, waarin de Commissie erop wijst dat zij niet voor elk van de te sluiten eenheden gegevens had ontvangen, volgens Duitsland ook met betrekking tot de gewijzigde RWE-maatregel weggenomen, aangezien voor de herziene berekening gegevens zijn gebruikt voor elke te sluiten RWE-eenheid die reeds is gesloten of waarvan wordt verwacht dat zij in de nabije toekomst tot 2026 winst zal derven ([107]).

(266) Duitsland voert aan dat de twijfel van de Commissie over het ontbreken van een gevoeligheidsanalyse zoals uiteengezet in overweging 132 van het inleidingsbesluit ook wordt weggenomen met betrekking tot de gewijzigde RWE-maatregel, aangezien voor de herziene berekening van de gederfde winsten voor de gewijzigde RWE-maatregel in plaats van een model van de elektriciteitsmarkt met veronderstelde parameters zoals elektriciteits-, brandstof- en CO_2-prijzen die eerder zijn ingediend, feitelijke marktverwachtingen zijn gebruikt die door onafhankelijke bronnen zijn vastgesteld, en een gangbare industriële praktijk wordt toegepast waarbij energiecentrales hun winstmarge afdekken met gebruikmaking van financiële producten die op grondstoffenbeurzen zijn gekocht (zie overweging 75).

(267) Duitsland is van mening dat de twijfel van de Commissie over de door Duitsland in overweging 134 van het inleidingsbesluit voorgestelde alternatieve scenario's ook wordt weggenomen met betrekking tot de gewijzigde RWE-maatregel. De reden hiervoor is dat de definitieve sluiting van de RWE-centrales op basis van de gewijzigde RWE-maatregel is vervroegd van 2038 naar 2030. Daarom is de optie van vervroegde ontmanteling (d.w.z. de optie om de sluiting te vervroegen van 2038 naar 2035) niet meer relevant en is deze optie niet in aanmerking genomen voor de herziene berekening van de gederfde winsten van RWE (zie de overwegingen 63 tot en met 75).

(268) Wat de extra kosten voor de sanering van de mijnen van RWE betreft (zie de overwegingen 136 tot en met 138 van het inleidingsbesluit), wijst Duitsland erop dat in de herziene berekening alleen rekening is gehouden met de gederfde winsten van de energiecentrales van RWE (zie de overwegingen 63 tot en met 75), en niet met eventuele extra kosten voor de sanering van de mijnen. Dergelijke extra kosten voor de sanering van mijnen zijn niet in aanmerking genomen in de herziene berekening, aangezien de gederfde winsten van RWE reeds hoger waren dan het compensatiebedrag voor RWE en dus voldoende zijn om de compensatie te rechtvaardigen. Duitsland benadrukte echter dat de extra kosten voor de sanering van mijnen in het algemeen de compensatiebetalingen aan RWE ook zouden kunnen rechtvaardigen.

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

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

([107]) Duitsland heeft geen specifieke langetermijnberekeningen verstrekt voor de zeven eenheden die na 2027 zullen sluiten, aangezien het land van mening is dat de bestaande gegevens en de berekening met betrekking tot de eenheden die vóór 2027 sluiten, reeds toereikend zijn om het compensatiebedrag in het kader van de gewijzigde RWE-maatregel te rechtvaardigen.

(269) Duitsland wijst erop dat de herziene berekening en de aangevoerde argumenten alleen betrekking hebben op de gewijzigde RWE-maatregel en specifiek zijn voor de situatie van de gewijzigde RWE-maatregel.

(270) Tot slot wijst Duitsland erop dat de situatie van kleinere bruinkoolcentrales anders is vanwege hun meer gevarieerde eigenaarschap (in Duitsland worden ongeveer 45 verschillende kleinere bruinkoolinstallaties geëxploiteerd), dat doorgaans bestaat uit industriële gebruikers die hun eigen opgewekte elektriciteit (en vaak ook warmte) verbruiken. Voor sommige kleinere installaties die ook warmte produceren in een WKK-configuratie is de beëindigingsdatum vastgesteld in een ander decarbonisatie-instrument (*Kraft-Wärme Kopplungsgesetz*, wet inzake warmtekracht-koppeling).

(271) Duitsland heeft in zijn reactie op de opmerkingen van derde partijen over het uitbreidingsbesluit aangevoerd dat de kritiek op de methode voor het berekenen van de gederfde winsten in de herziene berekening niet overtuigend is. Duitsland heeft in zijn opmerkingen aangetoond dat de netto contante waarde van de gederfde winsten van RWE meetbaar hoger zijn dan de netto contante waarde van de compensatie. Uit de herziene berekening blijkt dat het compensatiebedrag beperkt is tot het noodzakelijke minimum en dat er geen sprake is van overcompensatie.

(272) Voorts wees Duitsland erop dat de Duitse regering RWE niet verzekerd heeft van staatssteun voor de uitbreiding van voor waterstof geschikte gasgestookte energiecentrales op de locaties van de gesloten bruinkoolcentrales. De Duitse autoriteiten zijn het ermee eens dat de Duitse regering in het kader van de uitfasering van steenkool in Duitsland verschillende nieuwe maatregelen ontwikkelt om de transitie naar klimaatneutrale elektriciteitsopwekking te waarborgen. Dit betekent echter niet dat RWE enige steun heeft gekregen. Aangezien Duitsland voornemens is bonussen voor dergelijke steun toe te kennen via algemene en transparante aanbestedingen waarop alle marktdeelnemers kunnen inschrijven, heeft RWE geen garantie dat zij in het kader van de nieuwe maatregelen steun zal krijgen. Voorts wijst Duitsland erop dat dergelijke maatregelen geen verband houden met de RWE-maatregel of de gewijzigde RWE-maatregel en de onderhavige procedure.

5.3.5. *Vermijden van ongewenste gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer*

(273) Duitsland betwistte in zijn opmerkingen van 6 september 2021 de stelling van derde partijen dat de compensatie RWE en LEAG zowel ten opzichte van concurrenten op de Duitse markt als ten opzichte van concurrenten op de Europese markt een voordeel oplevert, en voerde aan dat de maatregel de mededinging niet vervalst of dreigt te vervalsen en evenmin het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

(274) Bovendien acht Duitsland de bewering van een derde partij dat er sprake is van een vermeende inbreuk op artikel 106, lid 1, in samenhang met artikel 102 VWEU, zoals beschreven in overweging 220, ongegrond. Een dergelijke inbreuk veronderstelt het bestaan van een machtspositie op de markt van een onderneming waaraan een lidstaat bijzondere of uitsluitende rechten toekent. In het onderhavige geval hebben de autoriteiten in verschillende concentratiebesluiten echter reeds vastgesteld dat RWE geen machtspositie inneemt op de relevante product- en geografische markt ([108]).

5.3.6. *Mechanisme voor gefaseerde sluiting*

(275) Duitsland voert aan dat het mechanisme voor gefaseerde sluiting moet worden gescheiden van de gewijzigde RWE-maatregel, aangezien het om verschillende instrumenten gaat die betrekking hebben op verschillende perioden en een andere logica volgen. De compensatie voor RWE voor de vervroegde sluiting is vastgelegd in de uitfaseringswet en de overeenkomst van 2021. Deze werd berekend op basis van de gederfde winsten na de definitieve sluiting van de specifieke eenheid. De periode waaronder een specifieke eenheid onder het mechanisme voor gefaseerde sluiting valt (d.w.z. de periode tussen de voorlopige en de definitieve sluitingsdatum) wordt niet meegenomen in de berekening van gederfde winsten.

(276) Aan de andere kant wordt de vergoeding voor gefaseerde sluiting berekend op basis van een compensatieformule voor de betrokken eenheid en alleen voor de periode waarin de eenheid onder het mechanisme voor gefaseerde sluiting valt. Deze vergoeding is derhalve irrelevant voor de berekening van gederfde winsten voor de compensatie in het kader van de gewijzigde RWE-maatregel en mag niet in aanmerking worden genomen bij de evenredigheidsbeoordeling van de gewijzigde RWE-maatregel.

([108]) BKartA, besluit van 26 februari 2019, ref. B8-28/19; Europese Commissie, besluit van 26 februari 2019, M.8871 — RWE/E.ON Assets; zie ook het besluit van de Europese Commissie van 17 september 2019, M.8870 — E.ON/Innogy.

5.3.7. *Nieuwe potentiële reserves*

(277) Wat tot slot de andere potentiële reserves (*Reserve*) betreft die in de gewijzigde RWE-maatregel worden genoemd (zie de overwegingen 51 en 59), voert Duitsland aan dat deze reserveopties niet zijn opgenomen in de wijzigingswet, noch in de wijzigingsovereenkomst. Indien Duitsland deze zou willen toepassen, zouden Duitsland en RWE deze opties eerst moeten definiëren. In dit stadium zijn deze reserveopties nog niet uitvoerig wettelijk vastgesteld. Aangezien deze reserves nog niet bestaan en het nog niet zeker is of de opties in de toekomst zullen worden geactiveerd, voert Duitsland aan dat deze opties niet relevant zijn voor de beoordeling van de gewijzigde RWE-maatregel. Indien de Duitse regering in het voordeel van een reserve zou beslissen, zou dit een nieuwe maatregel zijn. Afhankelijk van de opzet ervan zou Duitsland dergelijke maatregelen afzonderlijk aanmelden op grond van de EU-wetgeving inzake staatssteun.

6. BEOORDELING VAN DE AANGEMELDE MAATREGEL

6.1. Aanwezigheid van steun

(278) Krachtens artikel 107, lid 1, VWEU zijn steunmaatregelen van de staten in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

(279) Om als steun in de zin van deze bepaling te worden aangemerkt, moet een maatregel bijgevolg aan elk van de volgende voorwaarden voldoen: i) de maatregel is toerekenbaar aan de staat en wordt uit staatsmiddelen bekostigd; ii) met de maatregel wordt de ontvanger ervan een voordeel toegekend; iii) dat voordeel is selectief; en iv) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig.

(280) De Commissie heeft reeds in het inleidingsbesluit, na de RWE-maatregel te hebben geanalyseerd (zie de overwegingen 94 tot en met 112 van het inleidingsbesluit) reeds voorlopig geconcludeerd dat de RWE-maatregel steun vormt. De Commissie heeft in het uitbreidingsbesluit voorlopig geconcludeerd dat de gewijzigde RWE-maatregel ook steun vormt (zie de overwegingen 80 tot en met 88 van het uitbreidingsbesluit).

6.1.1. *Toerekenbaarheid en betrokkenheid van staatsmiddelen*

(281) Om te kunnen vaststellen dat een maatregel door een lidstaat is toegekend of in welke vorm ook met staatsmiddelen is bekostigd, moet deze maatregel i) direct of indirect met staatsmiddelen zijn bekostigd en ii) toerekenbaar zijn aan de staat.

(282) In dit geval zal de compensatie uit de staatsbegroting aan RWE worden betaald overeenkomstig de bepalingen van de wijzigingswet en de wijzigingsovereenkomst (zie overweging 77).

(283) De Commissie concludeert derhalve dat de gewijzigde RWE-maatregel toerekenbaar is aan de staat en het gebruik van staatsmiddelen impliceert in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

6.1.2. *Bestaan van voordeel*

(284) Een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden — d.w.z. zonder overheidsingrijpen — niet had kunnen verkrijgen ([109]). Artikel 107, lid 1, VWEU schrijft ook voor dat een maatregel, om als staatssteun te worden aangemerkt, selectief is in die zin dat hij "bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" begunstigt.

(285) De Commissie is van mening dat de maatregel RWE een voordeel verschaft dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen, aangezien zij een financiële compensatie van 2,6 miljard EUR zal ontvangen die zij zonder de maatregel niet zou hebben ontvangen.

([109]) Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 60; en arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, Spanje/Europese Commissie, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

(286) Verscheidene derde partijen voerden aan dat de maatregel een voordeel verleent (overwegingen 104 tot en met 107). RWE wees er als begunstigde op dat de compensatie lager is dan de totale door RWE geleden schade en dat er derhalve geen voordeel aan RWE is toegekend (overwegingen 92 tot en met 97). RWE had haar totale schade als gevolg van de vervroegde sluiting berekend op 8,7 miljard EUR, waarvan 5,5 miljard EUR aan gederfde winst en 3,2 miljard EUR aan extra kosten (overweging 177). RWE weest er voorts op dat de aangemelde maatregel een schadevergoeding is, aangezien de uitfaseringswet inbreuk maakt op het eigendomsrecht van RWE, en er dus geen economisch voordeel aan RWE is toegekend. Dit standpunt werd ook door sommige derde partijen gesteund (overweging 108).

(287) De Duitse autoriteiten voerden aan dat de overeengekomen compensatie RWE geen voordeel oplevert dat hoger is dan het bedrag dat RWE zou hebben gekregen in het geval van een wettelijke sluiting met een daaropvolgend gerechtelijk geschil (zie de overwegingen 231 tot en met 241).

6.1.2.1. Compensatie op grond van het toepasselijke nationale recht

(288) Derde partijen voerden aan dat de vervroegde uitfasering van bruinkool een inbreuk vormt op de eigendomsrechten van RWE in de zin van artikel 14, lid 1, GG en geen onteigening in de zin van artikel 14, lid 3, GG vormt. Derde partijen konden het echter niet eens worden over de vraag of voor een dergelijke inbreuk compensatie moest worden toegekend (zie de overwegingen 93, 100, 103, 105 en 106). Sommige derde partijen voerden aan dat RWE haar eigendomsrechten zou kunnen beschermen in procedures voor het grondwettelijk hof (zie de overwegingen 108 en 110).

(289) Om te bepalen of de aangemelde maatregel RWE een voordeel verschaft, moet de Commissie beoordelen wat het minimumniveau is van de compensatie die Duitsland volgens het nationale recht aan RWE zou moeten toekennen indien Duitsland de sluiting slechts had gelast zonder met de betrokken exploitanten een overeenkomst aan te gaan. Indien de aangemelde maatregel verder gaat dan deze minimaal vereiste compensatie, verleent de aangemelde maatregel de getroffen marktdeelnemers een voordeel en vormt hij dus staatssteun indien cumulatief aan andere criteria is voldaan.

6.1.2.1.1. Reikwijdte van de bescherming van eigendom op grond van artikel 14 GG

6.1.2.1.1.1. De maatregel valt onder het publiekrecht

(290) Er bestaat een belangrijk verschil tussen grondwettelijke compensatie (*Entschädigung*) op grond van artikel 14 GG en schadevergoeding (*Schadensersatz*), bijvoorbeeld in een burgerrechtelijke regeling.

(291) De beginselen van schadevergoeding in het burgerlijk recht, die in het onderhavige geval niet van toepassing zijn, en compensatie wegens inbreuk op de individuele eigendomsrechten op grond van de GG en het publiekrecht zijn twee verschillende rechtsinstrumenten en volgen een andere logica. De schadevergoeding in het kader van het burgerlijk recht (bijvoorbeeld in de zin van § 249, lid 1 e.v., BGB ([110])) houdt in dat de benadeelde partij in de positie moet worden gebracht waarin zij zich zou bevinden als de schadeveroorzakende gebeurtenis zich niet had voorgedaan ([111]). Dit betekent dat de schade zelf het verschil is tussen de toestand van het actief zonder schadeveroorzakende gebeurtenis (hypothetische situatie) en de feitelijke situatie, d.w.z. de werkelijke toestand van het actief (reële toestand) ([112]).

([110]) § 249, lid 1, BGB: "Eenieder die aansprakelijk is voor schade moet de toestand herstellen die zou bestaan indien de omstandigheid die hem tot betaling van schadevergoeding verplicht, zich niet had voorgedaan.".

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

([112]) Oetker, afdeling 249, in MünchKomm BGB (9e uitgave, 2022).

(292) Een dergelijk niveau van de compensatie is echter niet vereist in een situatie waarin de staat bepalingen inzake inhoud en grenzen in een publiekrechtelijke context aanbiedt. De grondwettelijke compensatie is een passende compensatie voor de directe schade die is veroorzaakt door het ingrijpen in de eigendom dat tot geldelijke verliezen heeft geleid. Deze is gebaseerd op het recht waarop inbreuk is gemaakt en is bedoeld om die inbreuk op passende wijze te compenseren ([113]), maar is niet gericht op een volledige, globale restitutie.

6.1.2.1.1.2. Toepassingsgebied van artikel 14 GG

(293) Volgens de rechtsleer bestaan er twee vormen van inbreuk op het eigendomsrecht dat door artikel 14 GG wordt beschermd. In de eerste plaats onteigening op grond van artikel 14, lid 3, GG, en in de tweede plaats de bepaling inzake inhoud en grenzen voor eigendom in de zin van artikel 14, lid 1, tweede zin, GG ([114]). Een situatie kan niet tegelijkertijd beide zijn, het gaat om onteigening ofwel om een bepaling inzake inhoud en grenzen ([115]). De Commissie is het met de derde partijen eens dat de vervroegde uitfasering van bruinkool niet neerkomt op onteigening in de zin van artikel 14, lid 3, GG (zie overweging 289). De reden hiervoor is dat de exploitanten de eigendom van de installaties en de omringende infrastructuur niet zullen verliezen, wat een voorwaarde is voor onteigening. Onteigening bestaat uit twee onderdelen: enerzijds de ontneming van een eigendomspositie en anderzijds de toe-eigening van goederen ([116]). Het Duitse grondwettelijk hof (het "Duitse hof") heeft geoordeeld dat de beperkingen op het gebruik en de vervreemding van eigendomsrechten als zodanig geen onteigening kunnen vormen ([117]). In het onderhavige geval, waarin de maatregel geen rechten overdraagt, maar slechts het mogelijke gebruik van de eigendom beperkt, is de Commissie dan ook van mening dat een vervroegde uitfasering van bruinkool in een nulscenario waarin Duitsland enkel de sluiting had gelast zonder een overeenkomst met de betrokken exploitanten aan te gaan, een inbreuk op de eigendomsrechten van de exploitant kan inhouden als een bepaling inzake inhoud en grenzen van artikel 14, lid 1, tweede zin, GG, maar niet onder artikel 14, lid 3, GG valt.

(294) De Commissie begrijpt dat de bepalingen inzake inhoud en grenzen in beginsel door de eigenaar van de eigendom moeten worden aanvaard zonder compensatie als gevolg van de sociale banden van de eigendom ([118]). De bepalingen inzake inhoud en grenzen moeten in overeenstemming zijn met de beginselen van evenredigheid en gelijkheid. In bijzondere gevallen van bepalingen inzake inhoud en grenzen, waarin de beginselen van evenredigheid en gelijkheid niet in acht worden genomen, kan de situatie echter vereisen dat een compensatie wordt toegekend. In het bijzonder kan een bepaling inzake inhoud en grenzen bij wijze van uitzondering compensatie verplicht stellen in geval van een uiterst onbillijke situatie (*besonderer Härtefall*). Uiterst onbillijke situaties zijn "bijzondere" gevallen van grote onbillijkheid waarbij de toepassing van de wet in een individueel geval leidt tot een situatie die buitensporig zwaar, onredelijk of uiterst onbillijk is, d.w.z. individuele gevallen die tot een onredelijke last leiden (*unzumutbare Belastung*), zelfs wanneer rekening wordt gehouden met het doel van de wet ([119]). In dergelijke uitzonderlijke omstandigheden kunnen, om aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel te voldoen en de uitzonderlijke last (*Sonderopfer*) van de eigenaar van de eigendom te compenseren, uitzonderlijke compensatieregelingen nodig zijn. Het is mogelijk dat een bepaling, die op zichzelf evenredig is, in atypische gevallen tot een uitzonderlijke last leidt, maar dat de wetgever de eigendomsbeperkende maatregel in deze gevallen ook noodzakelijk acht in het algemeen belang. In dit verband kan compensatie nodig zijn om de onevenredigheid of niet-gelijkheid van de maatregel ten aanzien van de eigenaar van de eigendom te compenseren ([120]).

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

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

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

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

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

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

(295) Voor zover bepalingen inzake inhoud en grenzen bestaande rechtsposities inperken, rijst de vraag in hoeverre in het kader van de evenredigheidstoets rekening moet worden gehouden met het aspect van de bescherming van het gewettigd vertrouwen en in hoeverre overgangsregelingen en hardheidsclausules (*Härteklauseln*) ([121]) bij wijze van uitzondering noodzakelijk zijn. Het Duitse hof heeft geoordeeld dat het de wetgever in beginsel vrij staat maatregelen tot beperking van de eigendom te handhaven, zelfs in geval van een uiterst onbillijke situatie (*Härtefälle*), indien de wetgever onevenredige of ongelijke lasten voor de eigenaar vermijdt door middel van compenserende voorzorgsmaatregelen en naar behoren rekening houdt met het gewettigd vertrouwen. Met het oog op de bescherming van het gewettigd vertrouwen kunnen derhalve overgangsregelingen en hardheidsclausules nodig zijn. Om te bepalen of en in hoeverre overgangsregelingen en hardheidsclausules nodig zijn, moet de ernst van de inbreuk door de bij de maatregel ingevoerde bepaling inzake inhoud en grenzen op de door artikel 14, lid 1, GG beschermde rechten worden afgewogen tegen de omvang van het algemeen belang dat met de bepaling inzake inhoud en grenzen wordt nagestreefd ([122]). In dit verband moet worden opgemerkt dat het Duitse hof heeft geoordeeld dat de doelstelling inzake milieubescherming van het overheidsbeleid zwaarder kan wegen dan het belang van de particuliere eigenaar om niet te worden beperkt in het gebruik van de eigendom ([123]).

(296) Een bepaling inzake inhoud en grenzen op grond waarvan compensatie is vereist, is alleen van toepassing in gevallen waarin in ernstige mate inbreuk wordt gemaakt op een eigendomspositie. Een doorslaggevende factor voor het vereiste van compensatie is de vraag of de bepaling inzake inhoud en grenzen onredelijk is voor de eigenaar van eigendom wat de ernst, de intensiteit en de duur ervan betreft, en de eigenaar een uitzonderlijke last (*Sonderopfer*) oplegt ([124]). Of een dergelijke uitzonderlijke last wordt opgelegd, moet worden beoordeeld in het licht van de vraag of en in hoeverre een potentieel onevenredige last (*unverhältnismäßige Belastung*) op andere manieren kan worden voorkomen, zoals overgangsregelingen en hardheidsclausules (*Übergangsregelungen und Härteklauseln*).

(297) Slechts voor zover een bepaling inzake inhoud en grenzen een uitzonderlijke last oplegt, kan een recht op compensatie wegens inbreuk op grondwettelijke rechten ontstaan. In dat geval moet een passende compensatie in verhouding staan tot de directe schade die is veroorzaakt door het ingrijpen in de eigendom dat tot geldelijke verliezen heeft geleid, voor zover deze hoger is dan een redelijk niveau dat kan worden gerechtvaardigd in het licht van uiteenlopende rechtmatige belangen. Een dergelijke potentiële compensatie mag echter niet gericht zijn op een volledige, globale restitutie (zie overweging 293).

6.1.2.1.1.3. Overwegingen van de Commissie

(298) RWE voerde aan dat de vervroegde uitfasering van bruinkool leidt tot een uitzonderlijke last voor RWE in combinatie met haar verplichtingen in verband met het EU-ETS (overweging 95), terwijl LEAG beweerde dat de extra kosten materiële schade zijn die niet leidt tot verlies van rechten of inhoud, maar een uitzonderlijke last vormt, bijvoorbeeld door middel van een waardevermindering (overweging 101). Andere derde partijen voerden aan dat de lange overgangsperioden, de mogelijkheid om over te schakelen op een andere opwekkingsbrandstof en het feit dat veel van de bruinkoolgestookte eenheden die moeten worden gesloten, zijn afgeschreven, tot de conclusie leiden dat er geen sprake is van een dergelijke uitzonderlijke last (overwegingen 105 en 106). Duitsland heeft geen opmerkingen gemaakt over de kwestie van de uitzonderlijke last. De uitfaseringswet geeft geen aanwijzingen over de vraag of Duitsland van mening is dat de uitfasering van bruinkool een uitzonderlijke last vormt voor de getroffen exploitanten die compensatie nodig hebben.

([121]) In uitzonderlijke gevallen maken hardheidsclausules het mogelijk af te wijken van voorschriften of een overeenkomst om oneerlijke gevolgen voor de betrokkenen in dergelijke uitzonderlijke, individuele gevallen te voorkomen.

([122]) BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.5.2023, artikel 14 GG (Eigentum, Erbrecht und Enteignung), Rn. 98-103.

([123]) Zie BVerfGE 102, 1 (18) en BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.5.2023, artikel 14 GG (Eigentum, Erbrecht und Enteignung), Rn. 88-91.

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

(299) Zoals vermeld in overweging 295, kunnen interventies die eigendomsrechten niet onteigenen, maar alleen de uitoefening ervan beperken, in beginsel evenredig zijn, ook zonder dat enige compensatie wordt toegekend aan de eigenaar van het onroerend goed wiens eigendomsrechten worden aangetast door het ingrijpen van de staat. De Commissie begrijpt echter dat dit volgens het Duitse recht niet in de weg staat aan specifieke uitzonderlijke omstandigheden waarin compensatie kan worden gerechtvaardigd naar aanleiding van beperkingen van de uitoefening van eigendomsrechten. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de beperking van de uitoefening van de eigendomsrechten bijzonder ingrijpend is en leidt tot een uitzonderlijke last (*Sonderopfer*) voor de eigenaar. Hoewel de maatregelen in het algemeen belang worden genomen, kunnen aanzienlijke negatieve effecten alleen door bepaalde eigenaars van eigendom worden gedragen, hetgeen onevenredig kan zijn. In deze gevallen vereisen de algemene beginselen van het Duitse recht dat de staat van meet af aan in de maatregel een compensatiemechanisme opneemt om de evenredigheid van de maatregel te waarborgen ([125]). Met betrekking tot compenserende maatregelen begrijpt de Commissie echter uit het Duitse recht dat, voordat financiële compensatie kan worden overwogen, eerst andere vormen van compensatie moeten worden overwogen, zoals overgangsregelingen.

(300) Bij de analyse van de verenigbaarheid van de uitfasering van bruinkool met artikel 14 GG moet de volgende structuur worden gevolgd: ten eerste moet worden beoordeeld of de bepaling inzake inhoud en grenzen evenredig is. Ten tweede kan dit, indien dat niet het geval was, leiden tot een uiterst onbillijke situatie (*besonderer Härtefall*) en tot een uitzonderlijke last (*Sonderopfer*) voor de eigenaar van de eigendom. Ten derde is geldelijke compensatie in het geval van een uitzonderlijke last slechts een laatste redmiddel nadat andere mitigerende maatregelen, zoals overgangsmaatregelen, zijn genomen.

(301) Zoals beschreven in overweging 296, heeft het Duitse hof geoordeeld dat de openbare doelstelling inzake milieubescherming zwaarder weegt dan het particuliere belang om niet te worden beperkt in het gebruik van de eigendom. De sluiting van de bruinkoolinstallaties van RWE heeft een milieudoelstelling, aangezien zij zal leiden tot een vermindering van de CO_2-emissies (overweging 18), wat betekent dat een verplichte sluiting van bruinkoolcentrales kan worden gerechtvaardigd door een belang van openbare orde.

(302) In het kader van de evenredigheidsbeoordeling moet ook worden nagegaan of er bij de exploitant een gewettigd vertrouwen bestaat dat moet worden afgewogen tegen het algemeen belang van milieubescherming. In dat verband is de Commissie van oordeel dat uit de relevante Duitse rechtspraak duidelijk blijkt dat niemand wordt beschermd tegen juridische wijzigingen die van invloed zijn op een bestaande investering.

(303) De Commissie herinnert eraan dat het Duitse hof, zoals beschreven in overweging 104 van het inleidingsbesluit, in zijn arrest van 2009 ([126]) heeft besproken of een persoon in het geval van een bestaande investering tegen juridische wijzigingen zou worden beschermd, en dat het de reikwijdte van de bescherming van het gewettigd vertrouwen in geval van wijzigingen van het rechtskader heeft besproken. Partijen in die zaak waren het oneens over de vraag of de later toepasselijke strengere eisen inzake het welzijn van legkippen ook rechtstreeks van toepassing waren op de kwekerij van de verzoeker, die zijn exploitatievergunning had gekregen voordat de strengere eisen van kracht waren geworden en had verwacht dat zijn investeringen na 15 tot 20 jaar exploitatie zouden renderen. Het Duitse hof verwierp het beroep en concludeerde dat er naar Duits recht geen recht bestaat om te worden beschermd tegen juridische wijzigingen totdat de investeringskosten zijn afgeschreven en de installaties zijn afgeschreven. Bovendien heeft het Duitse hof erop gewezen dat een voldoende lange overgangsperiode helpt dit beginsel te verankeren. De omstandigheden rond het welzijn van legkippen zijn reeds besproken toen de verzoeker zijn oorspronkelijke vergunning had ontvangen. Volgens het Duitse hof kon de verzoeker zich niet blijven beroepen op het voortbestaan van het niveau van de eisen inzake dierenwelzijn die golden ten tijde van de afgifte van de vergunning. De sector had dus een wetswijziging moeten kunnen voorspellen en verwachten.

([125]) In het Duitse recht wordt dit het beginsel van "ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung" genoemd.

([126]) BVerwG NVwZ, Urteil vom 30.4.2009 — 7 C 14.08, S. 1443. Dit wordt ook vermeld in de ontmantelingsstudie: aangezien er geen recht op dergelijke bescherming bestaat, kunnen de getroffen exploitanten zich niet beroepen op bijzondere bescherming van een bestaand en gewettigd vertrouwen om (verdere) eisen voor de vermindering van broeikasgasemissies te vermijden teneinde het wereldklimaat te beschermen.

(304) In het onderhavige geval zijn de omstandigheden rond de bruinkoolexploitanten vergelijkbaar. De exploitanten hebben hun investeringen in de te sluiten bruinkoolinstallaties gedaan voordat het rechtskader voor de uitfasering van bruinkool concreet was gemaakt. Zoals blijkt uit het in overweging 304 beschreven arrest van het Duitse hof van 2009, kunnen de marktdeelnemers zich echter niet beroepen op het voortbestaan van de status quo, d.w.z. dat zij niet kunnen verwachten dat zij tegen juridische wijzigingen worden beschermd totdat hun investering volledig is afgeschreven. Voorts blijkt uit het publieke domein dat de bruinkoolexploitanten vóór het begin van de kolencommissie op de hoogte hadden moeten zijn van het Duitse energiebeleid, dat erin bestaat dat steenkool en bruinkool zouden worden vervangen door minder vervuilende brandstoffen of hernieuwbare energie. Hoewel de kolencommissie in 2018 met haar activiteiten is begonnen, was Duitsland al eerder internationale verbintenissen op het gebied van klimaatbescherming aangegaan. Zo stelde Duitsland al in 1995 zijn eerste nationale klimaatbeleidsdoelstelling vast en besloot het land in 2007 concreet om de broeikasgasemissies tegen 2020 met ten minste 40 % te verminderen (ten opzichte van 1990) (zie de overwegingen 17 en 18). In 2016 werd in het Duitse klimaatactieplan het concept van broeikasgasneutraliteit tegen 2050 opgenomen ([127]). Kortom, aangezien er naar Duits recht geen recht bestaat om tegen juridische wijzigingen te worden beschermd — zelfs niet totdat de investeringskosten zijn afgeschreven — is het aannemelijk dat een exploitant van een bruinkoolcentrale geen gewettigd vertrouwen kan hebben ten aanzien van de bescherming van zijn investering, dat zwaarder zou wegen dan het algemeen belang.

(305) Met betrekking tot het argument van RWE dat de vervroegde uitfasering van bruinkool leidt tot een uitzonderlijke last voor RWE in combinatie met haar verplichtingen in verband met het EU-ETS (overweging 95), merkt de Commissie op dat het EU-ETS vele sectoren en vervuilers treft en niet alleen RWE of bruinkoolexploitanten. De Commissie maakt uit de Duitse rechtspraak op dat de vraag of een maatregel die eigendom beperkt een uitzonderlijke last vormt, in het kader van die specifieke maatregel wordt onderzocht. Daarom is de Commissie van mening dat het EU-ETS niet in aanmerking kan worden genomen bij de vraag of een beleidsmaatregel die specifiek is voor bruinkool, een uitzonderlijke last veroorzaakt.

(306) Voorts maakt de Commissie uit de Duitse rechtspraak op dat, voordat een financiële compensatie op grond van het nationale recht vereist zou zijn, moet worden nagegaan of een onevenredige uitzonderlijke last niet op andere manieren, zoals met overgangsregelingen, kan worden vermeden. Zo blijft RWE eigenaar van de grond en van de bestaande infrastructuur en heeft RWE dus de mogelijkheid om deze activa te gebruiken voor elektriciteitsproductie op basis van andere brandstoffen of voor andere doeleinden. Bovendien wordt, zoals beschreven in overweging 302, in het onderhavige geval aan de meeste bruinkoolgestookte eenheden van RWE vóór de sluiting ervan een overgangsperiode toegekend, en was alleen Niederaußem D verplicht om tegen het einde van 2020 onmiddellijk te sluiten.

6.1.2.1.2. De bevindingen van relevante Duitse studies

(307) De Commissie merkt voorts op dat er openbaar beschikbare studies zijn, samengevat in de overwegingen 309 tot en met 312, waarin niet wordt uitgesloten dat een vervroegde uitfasering van bruinkool zonder financiële compensatie mogelijk is. De Commissie heeft in het bijzonder twee studies geanalyseerd, die in overeenstemming zijn met de standpunten van het Duitse hof en de rechtsleer die in de overwegingen 291 tot en met 299 worden beschreven. De Commissie heeft deze studies om de volgende redenen in aanmerking genomen. Ten eerste zijn beide studies relatief recent, uit 2018. Ten tweede zijn beide studies geschreven door wetenschappelijke partijen. De onderzoeksfaciliteit van de Duitse Bondsdag, die de in overweging 309 genoemde eerste studie heeft voorbereid, verricht wetenschappelijk onderzoek ter ondersteuning van de leden van het Duitse parlement, hoewel haar verslagen niet bedoeld zijn om de standpunten van de Duitse Bondsdag, zijn organen of zijn administratie weer te geven. De in de overwegingen 310 tot en met 312 genoemde tweede studie is in opdracht van het federaal ministerie van Milieu, Natuurbehoud, Nucleaire Veiligheid en Consumentenbescherming ("het BMUV") uitgevoerd door prof. dr. Thomas Schomerus, rechtsgeleerde en deskundige op het gebied van publiekrecht, en advocaat Gregor Franßen.

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

6.1.2.1.2.1. Beschrijving van de bevindingen

(308) In 2018 heeft de onderzoeksfaciliteit van de Duitse Bondsdag een studie uitgevoerd naar de grondwettelijke vereisten voor de wettelijke ontmanteling van kolencentrales (“de studie van de Duitse Bondsdag”) ([128]). Uit de studie van de Duitse Bondsdag kwam naar voren dat de sluiting van kolencentrales geen onteigening in de zin van artikel 14, lid 3, GG vormt en dat de sluiting een bepaling inzake inhoud en grenzen in de zin van artikel 14, lid 1, GG zou zijn. In de studie van de Duitse Bondsdag kwam de onderzoeksfaciliteit tot de conclusie dat alleen een compensatie zou moeten worden toegekend aan afzonderlijke installaties die, ondanks de overgangs- en afwijkende regelingen, een uitzonderlijke last (*Sonderopfer*) te verduren hebben. In de studie van de Duitse Bondsdag werd voorts opgemerkt dat in het geval van oudere eenheden die reeds volledig zijn afgeschreven, ontmanteling zonder compensatie mogelijk kan zijn.

(309) Voorts werd in de in opdracht van het BMUV uitgevoerde studie over klimaatbescherming en de wettelijke mogelijkheden voor de ontmanteling van bruinkool- en steenkoolcentrales ([129]) (de “ontmantelingsstudie”) eveneens vastgesteld dat regelgeving inzake de ontmanteling van kolengestookte energiecentrales geen onteigening in de zin van artikel 14, lid 3, GG vormt. Voorts zijn dit volgens de ontmantelingsstudie bepalingen inzake inhoud en grenzen in de zin van artikel 14, lid 1, GG, en in overeenstemming met artikel 14, lid 2, GG, omvat de handelingsvrijheid van de wetgever ook de bevoegdheid om eerder bestaande rechtsposities die door eigendomsrechten worden beschermd, volledig af te schaffen, mits dit wordt gerechtvaardigd door overeenkomstige gewogen overwegingen van algemeen belang.

(310) Uit de ontmantelingsstudie bleek dat bepalingen inzake inhoud en grenzen grondwettelijk zijn en geen onredelijke economische last met zich meebrengen. De regelgeving inzake de ontmanteling van steenkool- of bruinkoolcentrales met het oog op klimaatbescherming is namelijk grondwettelijk, aangezien zij passend, noodzakelijk en evenredig is. In de ontmantelingsstudie werd met name opgemerkt dat de ernstige redenen van algemeen openbaar belang, namelijk de noodzaak van klimaatbescherming en het bereiken van koolstofneutraliteit, zwaarder wegen dan de specifieke economische last voor de getroffen exploitanten. De getroffen exploitanten moeten dus het verlies van de mogelijkheid van toekomstige inkomsten uit het geïnvesteerde kapitaal dragen door de exploitatie van de installaties voort te zetten. Bovendien werd er in de ontmantelingsstudie op gewezen dat de GG niet vereist dat het geïnvesteerde kapitaal voor een wettelijk gerechtvaardigde uitfasering van bruinkool volledig is afgeschreven. Bij het ontwerp van de uitfaseringswet moet echter redelijkerwijs rekening worden gehouden met de economische belangen van de betrokken partijen. In de ontmantelingsstudie werd er voorts op gewezen dat niet alleen geldelijke compensatie, maar ook overgangsmaatregelen, zoals een overgangsperiode, een vorm van een compensatiemaatregel zelf zijn en de inmenging in de activiteiten van de getroffen exploitanten kunnen verhelpen. Met betrekking tot het tijdschema voor de afschrijving worden in de ontmantelingsstudie verschillende voorbeelden gegeven. In sommige literatuur wordt bijvoorbeeld gesuggereerd dat afschrijving op twintig jaar kan worden gerealiseerd ([130]). Voorts zullen, onder verwijzing naar berekeningen van het Duitse milieuagentschap (*Umweltbundesamt*), de initiële investeringen in steenkool- of bruinkoolcentrales naar verwachting na ongeveer 15 tot 20 jaar worden afgeschreven; na uiterlijk 25 jaar kan de investering in de activa niet alleen zijn afgeschreven, maar ook een rendement hebben opgeleverd dat gelijk is aan het rendement op overheidsobligaties ([131]). Eenheden die in 2017 al ruim 25 jaar oud waren, zullen naar verwachting reeds zijn afgeschreven ([132]). Volgens de ontmantelingsstudie en de genoemde bronnen zou de gemiddelde afschrijvingstermijn voor een bruinkooleenheid dus ongeveer 25 jaar bedragen ([133]). In de ontmantelingsstudie werd geconcludeerd dat voor zover de investeringen

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

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

([130]) De ontmantelingsstudie, blz. 157, voetnoot 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]) De ontmantelingsstudie, blz. 158, voetnoot 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]) De ontmantelingsstudie, blz. 158, voetnoot 412: BET Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH, Kurzstudie “Amortisationszeiten bestehender Kohlekraftwerke” vom 3.11.2017, S. 16.

([133]) De ontmantelingsstudie, blz. 157-158.

in steenkool- of bruinkoolcentrales volledig zijn afgeschreven, een wet inzake de sluiting van kolencentrales geen compensatie zou vereisen. In de studie werd echter geconcludeerd dat voor de zekerheid, zelfs voor de afgeschreven centrales, een overgangsperiode van één tot twee jaar moet worden toegestaan om de exploitanten in staat te stellen zich aan te passen.

(311) Daarnaast werd in de ontmantelingsstudie ook de vraag onderzocht of een verplichte sluiting van kolencentrales afbreuk doet aan het gewettigd vertrouwen, indien de centrales niet volledig waren afgeschreven. Volgens de studie is er geen sprake van speciale bescherming van eigendomsrechten wat betreft investeringen die na 2010 zijn gedaan. In 2010 overwoog de federale regering de opwekking van elektriciteit uit fossiele brandstoffen uiteindelijk te beperken tot het leveren van balancerings- en reservecapaciteit in een flexibel park van energiecentrales. Vanaf dat moment bestaat er dus slechts een beperkte behoefte aan bescherming van het gewettigd vertrouwen en het algemene vertrouwen in dit verband ([134]). Hoe dan ook kon niet redelijkerwijs worden aangenomen dat dergelijke installaties na die datum in de toekomst eenvoudigweg onbeperkt zouden blijven functioneren.

6.1.2.1.3. Overwegingen en conclusie van de Commissie inzake compensatie op grond van het toepasselijke nationale recht

(312) In het licht van het bovenstaande neemt de Commissie het volgende in overweging:

(313) Het Duitse recht biedt de mogelijkheid om het gebruik van eigendom te beperken om redenen van openbare orde en om de sluitingsdatum te bepalen. Dit vloeit voort uit de sociale banden of sociale verplichtingen van eigendom. Milieuoverwegingen vormen een geldige reden, die van toepassing zijn in het geval van bruinkool, een sterk vervuilende brandstof voor de opwekking van elektriciteit. Daarom is op grond van het Duitse recht in dit geval in beginsel niet noodzakelijkerwijs een compensatie vereist.

(314) Hoewel het gewettigd vertrouwen van de eigenaar van de eigendom dat de investeringen niet worden ondermijnd, ten nadele van het algemeen belang kan werken, is de Commissie van mening dat de beleidskoers al vóór de start van de kolencommissie in 2018 concreter was geworden wat betreft het vaststellen van klimaatdoelstellingen, nadelig was voor sterk vervuilende fossiele brandstoffen en tegelijkertijd elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen bevorderde. Hoewel dit een geleidelijk proces kan zijn geweest, is de Commissie het eens met de aangehaalde literatuur dat de bescherming van het gewettigd vertrouwen veel eerder dan 2018 was beperkt. De Commissie merkt op dat in de ontmantelingsstudie 2010 in dit verband als een bijzonder relevante datum wordt beschouwd.

(315) Voorts blijkt dat het belang van de eigenaars die mogelijk worden beschermd hoe dan ook niet groter is dan de duur van de relevante afschrijvingsperiode van de investering. In het geval van de afgeschreven eenheden zouden, zoals Duitsland heeft bevestigd, 14 van de 16 bruinkooleenheden van RWE bij de sluiting ervan volledig zijn afgeschreven (zie overweging 55), aangezien dergelijke installaties ongeveer 50 tot 60 jaar in bedrijf zijn geweest, en 28 jaar in het geval van Niederaußem K. Deze exploitatiejaren liggen ruim boven het gemiddelde van 25 jaar voor afschrijving zoals beschreven in de ontmantelingsstudie in overweging 310 (zie tabel 4 en overweging 54).

(316) Voorts begrijpt de Commissie dat volgens het Duitse recht, indien een compensatie verplicht zou zijn, overgangsregelingen voorrang moeten krijgen boven financiële compensatie. Op één na hebben al deze volledig afgeschreven centrales overgangsperioden gehad die zijn ingegaan op de datum van inwerkingtreding van de uitfaseringswet (zie tabel 3). Daarom begrijpt de Commissie dat volgens het Duitse recht voor deze centrales geen financiële compensatie vereist zou zijn geweest.

([134]) De ontmantelingsstudie, blz. 201-203.

(317) Tegelijkertijd kan het zo zijn dat 2 van de 16 bruinkooleenheden bij de sluiting ervan niet volledig zijn afgeschreven, aangezien zij minder dan 25 jaar in bedrijf zijn geweest. Het gaat hierbij om Neurath F (BoA 2) en Neurath G (BoA 3) (beide in bedrijf genomen in 2012). In het licht van het bovenstaande had RWE ten tijde van de opening van de genoemde installaties echter moeten weten dat de potentiële levensduur van deze installaties beperkt kan zijn en dat de exploitant deze eenheden mogelijk niet volledig kan afschrijven (zie overweging 312). Vanaf oktober 2022 is voor deze twee eenheden een overgangsperiode van zeven en een half jaar vastgesteld. Daarom acht de Commissie het voor deze twee eenheden, die mogelijk nog niet volledig zijn afgeschreven, aannemelijk dat de overgangsperiode op zich een toereikende vorm van compensatie is en dat geen aanvullende financiële compensatie gerechtvaardigd is. En zelfs als dat niet het geval was, zou de totale boekwaarde van deze twee installaties per 31 maart 2030 volgens Duitsland 570 miljoen EUR bedragen (zie overweging 57).

(318) Kortom, volgens de Commissie kan worden uitgesloten dat volgens het Duitse recht een financiële compensatie vereist zou zijn geweest voor een verplichte sluiting binnen de door Duitsland gestelde termijnen. Hoewel de eenheid Niederaußem D vóór de sluiting geen overgangsperiode van één jaar heeft gekregen, merkt de Commissie op dat Duitsland deze eenheid in de aanmelding niet meeneemt in de berekeningen voor het aantonen van de gederfde winsten en dat de eenheid langer in bedrijf is gebleven dat de gemiddelde tijd die nodig is om volledig te worden afgeschreven.

(319) Derhalve concludeert de Commissie dat er op grond van het toepasselijke nationale rechtskader geen compensatie nodig zou zijn geweest in het hypothetische scenario dat de staat en de exploitant geen overeenkomst zouden hebben gesloten. Derhalve verschaffen de overeengekomen bedragen RWE een voordeel dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben ontvangen, d.w.z. bij een verplichte sluiting zonder compensatie.

(320) Zelfs indien zou worden aangenomen dat de Duitse nationale rechterlijke instanties RWE zonder de aangemelde maatregel enige compensatie zouden toekennen, zou die compensatie waarschijnlijk beperkt blijven tot de twee centrales die in 2030 niet volledig zouden zijn afgeschreven (d.w.z. voor Neurath F (BoA 2 en Neurath G (BoA 3)). Een dergelijke hypothetische compensatie die na langdurige en onzekere gerechtelijke procedures zou kunnen worden toegekend, zou hoe dan ook niet uitkomen op 2,6 miljard EUR (zie de overwegingen 55 en 56). Zelfs indien er een recht op compensatie zou bestaan (hetgeen echter niet het geval is), is de Commissie derhalve van mening dat de compensatie in het kader van de aangemelde maatregel hoe dan ook verder gaat dan wat op grond van het nationale recht zou kunnen worden opgelegd. Bovendien verplicht de aangemelde maatregel RWE er niet toe langdurige gerechtelijke procedures in te leiden met een onzeker resultaat dat zij anders zou moeten nastreven.

(321) In dit verband wijst de Commissie erop dat de aangemelde maatregel, nominaal 2,6 miljard EUR, in de uitfaseringswet en in de wijzigingsovereenkomst als één enkel bedrag wordt vermeld en niet wordt uitgesplitst naar of toegewezen aan de sluiting van afzonderlijke eenheden. Aangezien individuele centrales met het oog op de kwalificatie van de steun een onlosmakelijk geheel vormen, zijn de sluitingen ervan op hetzelfde moment gepland en voorzienbaar, met hetzelfde doel om RWE te compenseren voor de uitfasering van bruinkool en met omstandigheden van RWE als onderneming die ongewijzigd blijven. Derhalve leidt de Commissie hieruit af dat zelfs indien slechts een deel van het compensatiebedrag als financiële compensatie naar Duits recht verplicht zou zijn geweest, de maatregel niet kunstmatig in meerdere stappen kan worden opgesplitst, zodat het volledige aangemelde bedrag als steun moet worden aangemerkt.

(322) De Commissie is derhalve van mening dat, zelfs indien het nationale recht voorzag in een verplichting tot financiële compensatie, een dergelijke potentiële compensatie lager zou zijn dan het aangemelde bedrag van 2,6 miljard EUR. Het aangemelde bedrag is berekend op basis van de gederfde winsten van die individuele eenheden met de eerdere sluitingsdata in het sluitingsplan voor RWE, d.w.z. van 2021 tot en met 2025. De gederfde winsten die in de berekeningen worden gebruikt, worden berekend vanaf de respectieve sluitingsdatum tot en met 2026. Bij deze berekening wordt geen rekening gehouden met eventuele compensaties in de vorm van overgangsperioden vanaf 2020, toen de vroegtijdige sluitingen in de wet werden vastgelegd. Er wordt ook geen rekening gehouden met het feit dat de respectieve eenheden op de sluitingsdatum waarschijnlijk zullen zijn afgeschreven.

(323) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat RWE op grond van het toepasselijke nationale recht geen recht zou hebben op een financiële compensatie, of in elk geval dat het bedrag van de financiële compensatie waarop zij krachtens het toepasselijke nationale recht eventueel recht zou hebben, niet gelijk zou zijn aan of hoger zou zijn dan de aangemelde maatregel ten belope van 2,6 miljard EUR. Daarom zal RWE naar verwachting in het kader van de aangemelde maatregel een compensatie ontvangen die verder gaat dan wat op grond van de GG verplicht is. RWE zal dus een voordeel ontvangen dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou ontvangen.

6.1.2.2. De uitfasering van kernenergie in Duitsland kan niet als analogie worden gebruikt

(324) Derde partijen wezen erop dat de uitfasering van kernenergie in Duitse in het onderhavige geval naar analogie kan worden gebruikt, en dus moeten de bruinkoolexploitanten extra bescherming krijgen uit hoofde van de GG (zie de overwegingen 93, 182 en 183).

(325) De Commissie is het niet eens met dit standpunt van de derde partijen en is van mening dat de uitfasering van kernenergie om de volgende redenen niet naar rechtstreekse analogie met de uitfasering van bruinkool kan worden gebruikt. Ten eerste merkt de Commissie op dat de staat bij de uitfasering van kernenergie bij wet een juridische belofte aan de producenten heeft gedaan dat zij een bepaalde periode de tijd zullen krijgen om bepaalde hoeveelheden energie te blijven produceren ("*Reststrommengen*"). Volgens het Duitse hof in zijn arrest van 2016 ([135]) leidde de schending van deze garantie tot het recht op compensatie vanwege de verwachtingen die waren gewekt doordat de garantie van extra productie in een wet was voorzien. In het onderhavige geval is evenwel geen sprake van een dergelijke garantie; bruinkoolcentrales hebben geen dergelijk gewettigd vertrouwen, aangezien er geen wet is die garandeert dat de productie van een bepaalde hoeveelheid energie uit bruinkool wordt voortgezet. Bijgevolg verschillen de omstandigheden van de twee gevallen en kan de uitfasering van kernenergie niet naar analogie met het onderhavige geval worden gebruikt.

(326) Ten tweede had het Duitse hof met betrekking tot de uitfasering van kernenergie verklaard ([136]) dat er geen compensatieregeling bestond voor investeringen waarvan de waarde was verminderd door de annulering van de extra resthoeveelheden elektriciteit, d.w.z. van de *Reststrommengen*. Bovendien was er in die wet geen specifiek compensatiebedrag vastgesteld. In het onderhavige geval bevat de relevante rechtsgrondslag (d.w.z. de uitfaseringswet) wel een specifiek compensatiebedrag en bestaat er een gedetailleerde compensatiemaatregel om de producenten te compenseren voor de uitfasering van bruinkool, waarmee de exploitanten hebben ingestemd in de overeenkomst van 2021 en de wijzigingsovereenkomst (zie de overwegingen 33 en 60). De twee zaken hebben dus geen vergelijkbare omstandigheden.

(327) Daarom is de Commissie van mening dat de uitfasering van kernenergie en de uitfasering van bruinkool in Duitsland niet vergelijkbaar zijn, aangezien de feitelijke achtergrond van beide situaties verschillend is.

6.1.3. *Selectiviteit*

(328) De aangemelde maatregel wordt toegekend aan en komt alleen ten goede aan RWE en daarom is het voordeel voor RWE selectief van aard.

6.1.4. *Gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten*

(329) Volgens vaste rechtspraak ([137]) is er reeds sprake van een maatregel die gevolgen heeft voor de mededinging en het handelsverkeer, wanneer de begunstigde van de steun met andere ondernemingen concurreert op markten die voor concurrentie open staan.

(330) Aangezien de Duitse elektriciteitsmarkt deel uitmaakt van een geliberaliseerde markt die verbonden is met en gekoppeld is aan de biedzones van de buurlanden, concurreren de exploitanten van de bruinkoolcentrales rechtstreeks met andere elektriciteitsproducenten.

(331) Bovendien betekent de geleidelijke afbouw van elektriciteitsopwekking uit bruinkool dat de elektriciteit die door deze installaties zou zijn geproduceerd, nu door andere producenten zal moeten worden geproduceerd, wat waarschijnlijk gevolgen zal hebben voor de *merit order* en dus voor de groothandelsprijs voor elektriciteit.

(332) Derhalve is de aangemelde maatregel van invloed op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten.

([135]) BVerfG, arrest van de eerste senaat van 6 december 2016 — 1 BvR 2821/11, punten 1 tot en met 407.
([136]) BVerfG, besluit van de eerste senaat van 29 september 2020 — 1 BvR 1550/19, punten 1 tot en met 86.
([137]) Arrest van het Gerecht van 30 april 1998, Vlaamse Gewest/Commissie, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

6.1.5. *Conclusie betreffende de aanwezigheid van staatssteun*

(333) In het licht van het bovenstaande in deze afdeling 6.1 verleent de gewijzigde RWE-maatregel RWE een selectief voordeel, dat voortvloeit uit de staatsbegroting en toerekenbaar is aan de staat, en beïnvloedt de maatregel de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten. Derhalve vormt de aangemelde maatregel staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

6.2. **Rechtmatigheid van de steun**

(334) De Commissie merkt op dat de uitfaseringswet (artikel 10), de overeenkomst van 2021 (paragraaf 25, lid 1) en de wijzigingswet (artikel 3) een opschortende bepaling bevatten, volgens welke de gewijzigde RWE-maatregel alleen mag worden toegepast indien en voor zover de Commissie op grond van de wetgeving inzake staatssteun goedkeuring heeft verleend (zie overweging 37). Daarnaast bevestigde Duitsland dat er geen betalingen aan RWE zijn gedaan (zie overweging 37).

(335) De Commissie is derhalve van mening dat de Duitse autoriteiten, door de gewijzigde RWE-maatregel vóór de uitvoering ervan aan te melden, de aanmeldings- en standstillverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU in acht hebben genomen.

6.3. **Verenigbaarheid van de steun**

6.3.1. *Rechtsgrondslag voor de beoordeling*

(336) Artikel 107, lid 3, punt c), VWEU bepaalt dat de Commissie steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken verenigbaar kan verklaren, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Bijgevolg moet steun die op grond van die bepaling van het Verdrag verenigbaar is, bijdragen tot de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid ([138]). Voorts mag de steun de mededinging niet verstoren op een wijze die strijdig is met het algemeen belang.

(337) Op 27 januari 2022 stelde de Commissie de CEEAG vast. Overeenkomstig punt 466 van de CEEAG zal de Commissie de richtsnoeren toepassen bij de beoordeling van de verenigbaarheid van alle aan te melden steun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie die vanaf 27 januari 2022 zal worden toegekend.

(338) Volgens de rechtspraak van het Hof moet steun worden geacht te zijn toegekend op het tijdstip waarop de begunstigde krachtens de toepasselijke nationale regeling een wettelijke aanspraak op de steun verwerft. Om te bepalen wanneer steun moet worden geacht te zijn toegekend, moeten alle in het nationale recht gestelde voorwaarden voor het verkrijgen van de steun in kwestie in acht worden genomen ([139]).

(339) De Commissie is van oordeel dat de steun aan RWE nog niet is toegekend met het oog op de opschortende bepaling die is opgenomen in de nationale rechtsgrondslag van de aangemelde maatregel (overweging 37). In het bijzonder bevatten de uitfaseringswet (artikel 10), de overeenkomst van 2021 (paragraaf 25, lid 1) en de wijzigingswet (artikel 3) een opschortende bepaling volgens welke de aangemelde maatregel alleen mag worden toegepast indien en voor zover de Commissie op grond van de wetgeving inzake staatssteun die goedkeuring heeft verleend, en voor de wijzigingsovereenkomst blijft de oorspronkelijke opschortende bepaling van de overeenkomst van 2021 geldig. Daarom is het wettelijke recht van RWE op compensatie, in overeenstemming met de uitfaseringswet en de overeenkomst (zowel initieel als gewijzigd), onderworpen aan de goedkeuring van de staatssteun door de Commissie. Daarnaast bevestigde Duitsland dat er geen betalingen aan RWE zijn gedaan (overweging 37).

([138]) Arrest van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punten 20 en 24.

([139]) Arrest van 21 maart 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, punten 40 en 41.

(340) Voorts merkt de Commissie op dat de aanmelding van een voorgenomen steunmaatregel door een lidstaat geen definitieve rechtssituatie schept die impliceert dat de Commissie zich over de verenigbaarheid ervan uitspreekt met toepassing van de regels die gelden op de datum van de aanmelding. Daarentegen is de Commissie verplicht de ten tijde van haar besluit geldende regels toe te passen, zelfs als de maatregel binnen een ander rechtskader is aangemeld ([140]).

(341) Het Hof heeft geoordeeld dat wanneer de regeling die gold toen een lidstaat een voorgenomen steunregeling heeft aangemeld, wordt gewijzigd alvorens de Commissie haar besluit geeft, de Commissie met het oog op de uitspraak die zij op grond van de nieuwe regels moet geven, de derde partijen moet verzoeken een standpunt te bepalen inzake de verenigbaarheid van de steun met de nieuwe regels ([141]). In overeenstemming met de rechtspraak van het Hof heeft de Commissie de openbare raadpleging gehouden en daarbij derde partijen uitgenodigd om opmerkingen in te dienen over de toepasselijkheid en toepassing van de CEEAG in het onderhavige geval (zie overweging 5).

(342) Gelet op de overwegingen 338 tot en met 342 is de Commissie van oordeel dat de CEEAG in het onderhavige geval van toepassing zijn en heeft de Commissie de verenigbaarheid van de gewijzigde RWE-maatregel beoordeeld op basis van de algemene verenigbaarheidsbepalingen van de CEEAG (afdeling 3 CEEAG), indien van toepassing, en de specifieke verenigbaarheidscriteria voor steun voor de vervroegde sluiting van winstgevende kolenactiviteiten (afdeling 4.12.1 CEEAG), waaronder ook bruinkool valt. In afdeling 4.12.1 van de CEEAG zijn de regels vastgelegd die de Commissie zal toepassen bij het beoordelen van de verenigbaarheidscriteria inzake stimulerend effect, noodzakelijkheid, geschiktheid, evenredigheid en vermijding van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer; voor de overige verenigbaarheidscriteria is hoofdstuk 3 van de CEEAG van toepassing (afdeling 421 CEEAG).

(343) RWE is van mening dat de CEEAG in het onderhavige geval niet van toepassing zijn omdat de compensatie geen staatssteun vormt en omdat de RWE-maatregel reeds in 2020 was uitgevoerd toen het sluitingstraject voor RWE van start ging (zie de overwegingen 111, 112 en 113). Verscheidene derde partijen wezen erop dat de relevante gebeurtenissen voor de toepasselijkheid van de CEEAG de inwerkingtreding van de uitfaseringswet en de ondertekening van de overeenkomst van 2021 zijn en dat, aangezien gebeurtenissen dateren van vóór de inwerkingtreding van de CEEAG, de toepasselijkheid van de CEEAG voor de aangemelde maatregel zou worden uitgesloten (zie de overwegingen 120, 121 en 124 tot en met 127).

(344) Een derde partij wees er echter op dat de elementen van de compensatie geschikt zijn in het kader van de CEEAG, aangezien de aangemelde maatregel betrekking heeft op de sluiting van winstgevende kolenactiviteiten en de exploitanten geen ondernemingen in moeilijkheden zijn in de zin van de richtsnoeren van de Commissie voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden ([142]). De derde partij is van mening dat derhalve afdeling 4.12.1 van de CEEAG van toepassing is (zie overweging 124).

(345) In dit verband merkt de Commissie op dat de gewijzigde RWE-maatregel door Duitsland is genomen om de sluiting van de winstgevende bruinkoolactiviteiten van RWE te versnellen en de getroffen onderneming te compenseren. Daarom valt de gewijzigde RWE-maatregel, overeenkomstig punt 425 van de CEEAG, onder afdeling 4.12.1 van de CEEAG. Bovendien merkt de Commissie op dat, in tegenstelling tot wat sommige derde partijen beweren (zie overweging 197), afdeling 4.12.1 van de CEEAG voorziet in compensatie van gederfde winsten in gevallen van verplichte vervroegde sluiting van winstgevende kolenactiviteiten, en de steunintensiteit niet beperkt.

(346) Tot slot verwees een derde partij naar het besluit van de Raad van 10 december 2010 betreffende de sluiting van niet-concurrentiekrachtige steenkoolmijnen ([143]), waarin artikel 107, lid 3, punt e), VWEU als rechtsgrondslag is gebruikt (zie overweging 119). De Commissie merkt op dat het besluit van de Raad betrekking heeft op niet-concurrentiekrachtige steenkoolmijnen en van toepassing is op bepaalde categorieën kolen (zie artikel 1, punt a), van het besluit van de Raad), terwijl de aangemelde maatregel in het onderhavige geval betrekking heeft op winstgevende bruinkoolcentrales. Bovendien verplicht artikel 107, lid 3, punt e), VWEU de Commissie om bij de Raad een voorstel in te dienen, dat in het onderhavige geval echter niet bestaat. Daarom is de Commissie van mening dat het besluit van de Raad geen passende rechtsgrondslag is.

([140]) Arrest van het Hof van 11 december 2008, Commissie/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, punten 51, 52 en 53.
([141]) Arrest van het Hof van 11 december 2008, Commissie/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, punt 56.
([142]) Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1).
([143]) Besluit 2010/787/EU van de Raad.

6.3.2. *Positieve voorwaarde: de steun moet de ontwikkeling van een economische bedrijvigheid vergemakkelijken*

6.3.2.1. Identificatie van de economische bedrijvigheid die door de maatregel wordt vergemakkelijkt, de positieve effecten ervan voor de samenleving als geheel en, in voorkomend geval, van het belang ervan voor specifieke beleidslijnen van de Unie.

(347) Overeenkomstig de punten 23 tot en met 25 van de CEEAG moeten de lidstaten aangeven welke economische activiteiten als gevolg van de steun zullen worden vergemakkelijkt en beschrijven of en hoe de steun zal bijdragen tot de verwezenlijking van het beleid en de doelstellingen van de Unie.

(348) De Commissie erkende in punt 426 van de CEEAG dat maatregelen voor de vervroegde sluiting van winstgevende kolenactiviteiten de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten of gebieden kunnen vergemakkelijken, ook door ruimte te creëren voor de ontwikkeling van andere met elektriciteitsopwekking verband houdende activiteiten in overeenstemming met de Green Deal, om de vermindering van de stroomproductiecapaciteit als gevolg van de vervroegde sluiting te compenseren.

(349) De Commissie merkt op dat de aangemelde maatregel tot doel heeft RWE aan te moedigen haar economische gedragingen te veranderen door haar bruinkoolcentrales eerder te sluiten dan hun winstgevendheid zou suggereren, wat leidt tot een vermindering van de capaciteit voor elektriciteitsopwekking. Ervan uitgaande dat de vraag naar elektriciteit gelijk blijft of toeneemt, zal dit leiden tot een productiekloof ([144]). De Commissie is derhalve van oordeel dat, aangezien de aangemelde maatregel betrekking heeft op de uitfasering van bruinkoolactiviteiten die anders winstgevend zouden zijn geweest op de markt, de economische activiteit die wordt vergemakkelijkt, de opwekking van elektriciteit uit alternatieve bronnen is.

(350) Een vaste einddatum zal de verwachtingen van andere actoren dat een overstap naar klimaatneutraliteit concreet en mogelijk is, verankeren, en zij kunnen dus beginnen te investeren in klimaatneutrale technologieën, wat op zijn beurt zal leiden tot een resultaat waarbij het net zal afstappen van de oude steenkool- en bruinkoolproductie. In een nulscenario, waarin de aangemelde maatregel niet zou zijn genomen, zou deze economische ontwikkeling niet in dezelfde mate plaatsvinden. De aangemelde maatregel vergemakkelijkt derhalve de ontwikkeling van de economische activiteit van elektriciteit die wordt opgewekt uit alternatieve bronnen zoals hernieuwbare energiebronnen ([145]). De Commissie is het eens met de argumentatie van RWE dat de aangemelde maatregel niet alleen de ontwikkeling van de economische activiteit van opwekking van hernieuwbare energie bevordert, maar ook van de economische sector energie als geheel, aangezien alle marktdeelnemers voor hun toekomstige investeringsbeslissingen betrouwbaarheid ten aanzien van de uitfasering van bruinkool nodig hebben (overwegingen 128 tot en met 131).

(351) In een situatie waarin de bruinkoolgestookte eenheden van RWE zonder compensatie hadden moeten sluiten, zou dit bovendien tot rechtsonzekerheid met betrekking tot een mogelijke compensatie hebben geleid. De voorspelbaarheid en rechtszekerheid die met de aangemelde maatregel zijn ingevoerd, helpen derhalve de economische activiteit van de productie van elektriciteitsopwekking uit bruinkool te vergemakkelijken.

(352) Daarom is de Commissie van oordeel dat de gewijzigde RWE-maatregel bijdraagt tot de ontwikkeling van een economische activiteit, zoals vereist door artikel 107, lid 3, punt c), VWEU en in overeenstemming met de punten 24 en 426 van de CEEAG.

([144]) Uit een studie die in opdracht van het Duitse Energieagentschap is uitgevoerd, blijkt dat het elektriciteitsverbruik tussen 2015 en 2040 naar verwachting met ten minste 8 % zal toenemen, uitgaande van het meest conservatieve scenario (dena-Leitstudie. "Integrierte Energiewende. Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050", blz. 195 e.v.). Volgens de prognoses van de Duitse transmissiesysteembeheerders zal de vraag naar elektriciteit in de toekomst toenemen. Volgens hun meest conservatieve scenario zal de nettovraag naar elektriciteit toenemen van 513,1 TWh in 2016 tot 581,6 TWh in 2035 ("Szenariorahmen zum Netzentwicklungsplan Strom 2035", versie 2021. "Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber", blz. 54).

([145]) Zie ook het besluit tot uitfasering van steenkool in Duitsland, overweging 101.

(353) Voorts merkt de Commissie op dat de ontwikkeling van de economische activiteit van elektriciteit die wordt opgewekt uit alternatieve bronnen, zoals hernieuwbare energiebronnen, positieve effecten zal hebben wat de winst op milieugebied betreft. In de mededeling over het investeringsplan voor een duurzaam Europa, die deel uitmaakt van de Europese Green Deal, heeft de Commissie erkend dat de sluiting van steenkoolcentrales een gebied is dat van cruciaal belang is voor de transformatie naar een klimaatneutrale economie ([146]). Met de geleidelijke sluiting van de bruinkoolcentrales van RWE zal de aangemelde maatregel de negatieve effecten van elektriciteitsopwekking op het klimaat of het milieu geleidelijk verminderen en de ontwikkeling van elektriciteitsopwekking op basis van hernieuwbare energiebronnen vergemakkelijken, waardoor de elektriciteitsproductiesector duurzamer wordt.

(354) De Commissie merkt op dat de aangemelde maatregel, door de ontwikkeling van de economische activiteit van elektriciteitsopwekking uit alternatieve bronnen te vergemakkelijken, zal bijdragen tot een vermindering van de CO_2-emissies in Duitsland. In het licht van de doelstelling van de EU om haar broeikasgasemissies geleidelijk te verminderen om de overgang naar een klimaatneutrale economie te realiseren ([147]), en in het licht van de Overeenkomst van Parijs ([148]), is Duitsland voornemens tegen 2045 klimaatneutraal te zijn. Zoals beschreven in overweging 16, heeft Duitsland ook tussentijdse streefdoelen vastgesteld, met name voor de energiesector, die de emissies zal moeten terugdringen van ongeveer 257 miljoen ton CO_2 in 2022 ([149]) tot 108 miljoen ton CO_2-equivalent tegen 2030.

(355) Meer in het bijzonder is de geleidelijke afbouw van elektriciteitsopwekking uit bruinkool een cruciale beleidsmaatregel voor Duitsland om CO_2-neutraliteit te bereiken. Duitsland raamde dat de door de uitfasering getroffen bruinkoolinstallaties van RWE goed waren voor ongeveer 67 miljoen ton CO_2-emissies in 2018 en ongeveer 52 miljoen ton CO_2-emissies in 2019 (overweging 18). De aangemelde maatregel is gericht op het bereiken van CO_2-emissiereducties door elektriciteitsopwekking uit bruinkool te vervangen door alternatieve bronnen voor elektriciteitsopwekking. De maatregel draagt daarmee bij tot het klimaatbeleid van de Unie en zal naar verwachting bijdragen tot de mitigatie van de klimaatverandering. In dat verband voorziet de uitfaseringswet in regelmatige evaluaties (gepland voor 2026, 2029 en 2032) om de bijdrage van de aangemelde maatregel aan de klimaatdoelstellingen van Duitsland (en van de Unie) te beoordelen.

(356) Derhalve is de Commissie van mening dat de lidstaat heeft beschreven hoe de aangemelde maatregel bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het klimaat-, milieu- en energiebeleid van de Unie, in overeenstemming met punt 25 van de CEEAG.

(357) Tot slot slotte voerden sommige derde partijen aan dat, aangezien de compensatie gericht is op en bedoeld is om de sluiting van de energiecentrales te compenseren, deze niet kan worden beschouwd als steun om de ontwikkeling van een economische activiteit te vergemakkelijken. In plaats daarvan is de economische activiteit waarvan de ontwikkeling door de aangemelde maatregel wordt vergemakkelijkt, de verschuiving van elektriciteitsopwekking uit kolen naar hernieuwbare energiebronnen (zie overwegingen 134 en 135). Een derde partij voerde ook aan dat de Duitse regering niet heeft aangegeven welke economische activiteiten als gevolg van de steun zullen worden vergemakkelijkt en hoe de aangemelde maatregel dergelijke activiteiten ondersteunt (zie overweging 136). De Commissie is het niet eens met het standpunt van die derde partijen. Zoals uiteengezet in de overwegingen 349 tot en met 357, zal de aangemelde maatregel de economische activiteit van elektriciteitsopwekking uit bruinkool vergemakkelijken dankzij de voorspelbaarheid en rechtszekerheid die de maatregel met zich meebrengt, maar zal hij ook de opwekking van elektriciteit uit alternatieve bronnen vergemakkelijken, aangezien de vervroegde sluiting van de eenheid van RWE een kloof in de elektriciteitsopwekking zal creëren die deze productie ten goede komt.

6.3.2.2. Stimulerend effect

(358) Volgens punt 427 van de CEEAG moet de maatregel aanzetten tot een verandering van de economische gedragingen van de exploitanten die hun kolenactiviteiten vóór het eind van de economische levensduur ervan sluiten. Om te bepalen of dit het geval is, zal de Commissie het feitelijke scenario (d.w.z. de effecten van de aangemelde maatregel) vergelijken met een nulscenario (d.w.z. zonder de aangemelde maatregel).

([146]) Mededeling van de Commissie van 14 januari 2020 — Investeringsplan voor een duurzaam Europa. Investeringsplan voor de Europese Green Deal.
([147]) Zoals bevestigd tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad van 12 december 2019. Conclusies, 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) De Commissie is van mening dat de aangemelde maatregel een stimulerend effect heeft, aangezien deze RWE ertoe aanzet haar centrales eerder te sluiten dan anders was verwacht onder marktvoorwaarden, en aldus het gedrag van RWE verandert, dat zij zonder de aangemelde maatregel niet zou hebben gewijzigd. Duitsland heeft een beoordeling uitgevoerd van de verwachte winstgevendheid van de bruinkoolcentrales van RWE. Volgens de herziene berekening zijn de centrales winstgevend en zijn de gederfde winsten ervan hoger dan het compensatiebedrag (zie de overwegingen 64 en 65). Zelfs indien Duitsland erkent dat er een bepaalde mate van onzekerheid bestaat in de prognoses en derde partijen alternatieve winstgevendheidsscenario's voorstellen, zou RWE in een nulscenario, d.w.z. zonder de aangemelde maatregel, de centrales waarschijnlijk in bedrijf hebben gehouden. Volgens de door Duitsland ingediende berekeningen zouden de centrales van RWE in een nulscenario winst zijn blijven maken en zou RWE zonder de aangemelde maatregel niet de prikkel hebben gehad om haar bruinkoolcentrales uit te faseren. Aangezien de aangemelde maatregel in het feitelijke scenario de uitfasering van de winstgevende installaties van RWE in ruil voor een financiële tegenprestatie specificeert, samen met de rechtszekerheid en voorspelbaarheid en de andere voordelen die de aangemelde maatregel met zich meebrengt (zie overweging 232), is er duidelijk sprake van een stimulerend effect op RWE.

(360) De Commissie is ook van mening dat het feit dat RWE reeds zes eenheden had gesloten ([150]) voordat Duitsland de gewijzigde RWE-maatregel in december 2022 bij de Commissie indiende, geen afbreuk doet aan het stimulerende effect op RWE om deze eenheden te sluiten. Dit komt doordat RWE bij het sluiten van deze zes eenheden handelde in de verwachting dat Duitsland de in de uitfaseringswet (die werd vastgesteld op 8 augustus 2020, voordat een van de centrales was gesloten, zie overweging 30), en in de overeenkomst van 2021 voorziene compensatie zou betalen, aangezien zij van Duitsland alle garanties voor de steunverlening had gekregen die zij rechtmatig kon verkrijgen. Duitsland voerde ook aan dat de RWE-maatregel, zoals oorspronkelijk gepland en gewijzigd, een stimulerend effect heeft op RWE (zie overweging 244).

(361) Bovendien mag de maatregel volgens punt 427 van de CEEAG niet leiden tot omzeiling van de regels die van toepassing zijn op maatregelen voor de voorzieningszekerheid. In dit verband merkt de Commissie op dat de aangemelde maatregel niet bedoeld is om problemen met de voorzieningszekerheid op lange of korte termijn als gevolg van markt- of reguleringsfalen aan te pakken, hetgeen ook door de Duitse autoriteiten is bevestigd (zie de overwegingen 245 en 246), maar is gericht op de uitfasering van bruinkoolcentrales om de broeikasgasemissies in de elektriciteitssector aanzienlijk te verminderen, wat op zijn beurt ertoe zal leiden dat Duitsland zijn klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2045 haalt (zie overweging 21). Voorts vormt de in het kader van de aangemelde maatregel aan RWE toe te kennen compensatie geen vergoeding voor de beschikbare capaciteit, maar een compensatie voor de gederfde winsten van RWE als gevolg van de verplichte vervroegde sluiting van haar bruinkoolgestookte eenheden. Daarom leidt de aangemelde maatregel niet tot omzeiling van de regels die van toepassing zijn op maatregelen voor de voorzieningszekerheid, overeenkomstig punt 427 van de CEEAG.

(362) Derhalve kan worden geconcludeerd dat de gewijzigde RWE-maatregel een stimulerend effect heeft, zoals vereist op grond van punt 427 van de CEEAG, aangezien hij de begunstigde ertoe aanzet zijn gedrag te wijzigen door zijn bruinkoolcentrales eerder dan anders was voorzien en op een meer ordelijke en voorspelbare wijze te sluiten, hetgeen de begunstigde zonder de steun niet of in beperktere mate of op een andere manier zou doen.

6.3.2.3. Geen schending van relevante bepalingen van het Unierecht

(363) Volgens punt 33 van de CEEAG kan de steun niet verenigbaar met de interne markt worden verklaard indien de gesteunde activiteit of de steunmaatregel of de daaraan verbonden voorwaarden, met inbegrip van de financieringsmethode indien deze integrerend deel uitmaakt van de maatregel, leidt tot een daaraan onlosmakelijk verbonden schending van het relevante Unierecht.

(364) In het onderhavige geval heeft de Commissie met name beoordeeld of de aangemelde maatregel in strijd is met het beginsel dat de vervuiler betaalt van artikel 191, lid 2, VWEU, dat luidt als volgt: "De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt." In punt 19, 58) van de CEEAG is het beginsel dat de vervuiler betaalt als volgt gedefinieerd: "De kosten van maatregelen ter bestrijding van verontreiniging moeten worden gedragen door de vervuiler die de verontreiniging veroorzaakt."

([150]) Eerste eenheid (Niederaußem D) in december 2020, d.w.z. na de vaststelling van de uitfaseringswet in augustus 2020, drie eenheden (Neurath B, Niederaußem C, Weisweiler E) tegen eind 2021 en twee andere eenheden in 2022 (Neurath A, Frechen/Wachtberg), zie tabel 2.

(365) De Commissie is het eens met Duitsland, dat heeft aangevoerd (zie overweging 247) dat het beginsel dat de vervuiler betaalt in acht wordt genomen omdat de te vergoeden kosten veroorzaakt worden door de vervroegde sluiting en niet door de exploitanten. Met andere woorden, de compensatie zou niet de kosten dekken die de exploitanten hoe dan ook zouden moeten dragen in een scenario zonder de vervroegde uitfasering van bruinkool.

(366) De aangemelde maatregel maakt derhalve geen inbreuk op artikel 191, lid 2, VWEU, noch op het in punt 19, 58) van de CEEAG beschreven beginsel.

(367) Een derde partij voerde aan dat de activiteiten van de exploitanten in strijd zijn met secundaire wetgeving van het Unierecht, bijvoorbeeld met betrekking tot Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1135 van de Commissie betreffende de verslaglegging over de richtlijn industriële emissies, of de voorschriften inzake waterheffingen en kosten van schade (zie overweging 151). De Commissie is om dezelfde redenen als vermeld in overweging 360 van oordeel dat deze beweringen geen verband houden met de onderhavige zaak.

(368) Derhalve concludeert de Commissie dat de gewijzigde RWE-maatregel niet in strijd is met relevante bepalingen of algemene beginselen van het Unierecht en in overeenstemming is met punt 33 van de CEEAG.

6.3.3. *Negatieve voorwaarde: de steun mag de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad*

6.3.3.1. Verstoringen van de mededinging en het handelsverkeer tot een minimum beperken

(369) De aangemelde maatregel heeft voornamelijk gevolgen voor de elektriciteitsmarkt in Duitsland, waar verschillende leveranciers met elkaar concurreren. De maatregel kan ook van invloed zijn op de elektriciteitsmarkten in buurlanden, gezien de grensoverschrijdende interconnecties.

6.3.3.1.1. Noodzaak van de steun

(370) Op basis van punt 428 van de CEEAG is de Commissie van mening dat een maatregel noodzakelijk is indien de lidstaat kan aantonen dat de maatregel gericht is op een situatie waarin deze een wezenlijke verbetering kan teweegbrengen die de markt alleen niet kan bewerkstelligen. Bijvoorbeeld door de uitfasering mogelijk te maken van stroomproductiecapaciteit op basis van kolen en zo bij te dragen tot de ontwikkeling van de economische activiteit van stroomproductie uit alternatieve bronnen, die zonder de maatregel niet in dezelfde mate zou plaatsvinden. In dit verband kan de Commissie ook nagaan of de markt zelf zonder de maatregel een vergelijkbare CO_2-emissiereductie zou hebben bereikt of dat de maatregel aanzienlijk bijdraagt tot rechtszekerheid en voorspelbaarheid die er zonder de maatregel niet zouden zijn geweest, en zo de groene transitie vergemakkelijkt.

(371) De Commissie is van mening dat, aangezien de relevante eenheden van RWE winstgevend zijn (zie de overwegingen 64 en 65), zij niet gestimuleerd worden om de markt te verlaten, althans niet in de mate en binnen het tijdsbestek waarin de aangemelde maatregel voorziet, en dat de markt alleen dus niet de beoogde doelstellingen van de aangemelde maatregel kan verwezenlijken. Zoals beschreven in overweging 21 is de belangrijkste doelstelling van de aangemelde maatregel om tegen 2045 klimaatneutraliteit te bereiken en de tussentijdse doelstellingen van 2030 te halen door meer ontwikkeling van hernieuwbare energie op de markt voor elektriciteitsopwekking mogelijk te maken. Een geleidelijke uitfasering van bruinkool zal leiden tot een behoefte aan extra eenheden en capaciteit voor elektriciteitsproductie, aangezien de uitfasering van bruinkool de bestaande capaciteit van de Duitse elektriciteitsopwekking zal verminderen, d.w.z. dat het aanbod afneemt terwijl de vraag gelijk blijft. Dit zal er op zijn beurt voor zorgen dat nieuwe hernieuwbare energiebronnen op de markt kunnen doordringen en Duitsland in staat stellen de CO_2-emissies te verminderen en tegen 2045 klimaatneutraliteit te bereiken. Duitsland voert aan dat, ongeacht de penetratie van hernieuwbare energiebronnen, de emissiereducties in verband met de uitfasering van bruinkool noodzakelijk zijn om de klimaatdoelstellingen van Duitsland te verwezenlijken (zie overweging 21). Bovendien biedt de aangemelde maatregel rechtszekerheid en een betrouwbaar ontmantelingstraject, dat er zonder de aangemelde maatregel niet zou zijn geweest en dat van essentieel belang is in de door de uitfasering van bruinkool getroffen regio's.

(372) Daarom is de Commissie van mening dat de aangemelde maatregel gericht is op een situatie waarin hij een wezenlijke verbetering kan bewerkstelligen die de markt alleen niet tijdig kan realiseren. Voorts merkt de Commissie op dat de uitfasering van stroomproductiecapaciteit op basis van bruinkool bijdraagt tot de ontwikkeling van de economische activiteit van stroomproductie uit hernieuwbare energiebronnen, die zonder de maatregel niet in dezelfde mate zou plaatsvinden (zie de overwegingen 350 en 351).

(373) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de aangemelde maatregel noodzakelijk is om de doelstelling ervan te behalen en dat hij de groene transitie vergemakkelijkt, in overeenstemming met punt 428 van de CEEAG.

6.3.3.1.2. Geschiktheid

(374) Op grond van punt 429 van de CEEAG moet de lidstaat aantonen dat de maatregel een geschikt beleidsinstrument is om de beoogde doelstelling te bereiken, dat wil zeggen dat er geen minder verstorend beleids- en steuninstrument mag zijn waarmee dezelfde resultaten kunnen worden bereikt. Bijvoorbeeld indien de maatregel precies gericht is om bij te dragen tot de ontwikkeling van elektriciteitsproductie uit alternatieve bronnen en tegelijk het effect op de werking van de elektriciteitsmarkt en de werkgelegenheid te verzachten, en om de voorspelbaarheid van de sluiting te garanderen en tegelijk bij te dragen tot de CO_2-emissiereductiedoelstellingen.

(375) De Duitse autoriteiten hebben ervoor gekozen bruinkool uit te faseren door middel van een via onderhandelingen tot stand gekomen oplossing, naar aanleiding van de aanbeveling van de kolencommissie (zie de overwegingen 24 en 232). De leden van de kolencommissie vertegenwoordigden een brede dwarsdoorsnede van maatschappelijke, politieke en economische actoren en stelden de veilingen voor als de meest geschikte manier om verder te komen.

(376) Zoals beschreven in de overwegingen 25 tot en met 28, heeft Duitsland verschillende beleidsalternatieven onderzocht, alvorens een besluit te nemen over de aangemelde maatregel. De Duitse autoriteiten hebben drie alternatieve beleidsscenario's in overweging genomen: i) vertrouwen op het bestaande EU-ETS en de streefcijfers voor hernieuwbare energie; ii) een nationale minimumprijs voor CO_2 voor sectoren die reeds onder het EU-ETS vallen, iii) wettelijke sluiting zonder compensatie. Duitsland acht de aangemelde maatregel geschikt als beleidsinstrument om de uitfasering van bruinkool in Duitsland op een kosteneffectieve, voorspelbare, maatschappelijk aanvaardbare en juridisch veilige manier uit te voeren.

(377) De Commissie neemt nota van de verklaring van Duitsland dat deze andere beleidsopties niet zijn gehandhaafd omdat zij het niet mogelijk zouden hebben gemaakt om de economische activiteit van elektriciteitsopwekking uit alternatieve bronnen op een even gerichte manier te ontwikkelen en het niet mogelijk zou zijn geweest om vooraf een geleidelijk sluitingstraject uit te stippelen, wat negatieve gevolgen zou hebben gehad voor de voorzieningszekerheid en de werknemers in de sector. De Commissie is van mening dat, aangezien het belangrijkste doel van de Duitse autoriteiten erin bestaat de CO_2-emissies te verminderen om klimaatneutraliteit te bereiken en aangezien bruinkoolcentrales aanzienlijke emissies genereren (in 2021 stootten bruinkoolcentrales bijvoorbeeld 110 miljoen ton CO_2 uit, zie overweging 17), de conclusie van Duitsland dat klimaatneutraliteit alleen kan worden bereikt als specifiek de op bruinkool gebaseerde energiesector wordt aangepakt, redelijk is.

(378) Daarnaast merkt de Commissie op dat het gelasten van een wettelijke sluiting vanaf 2020 een sterker ingrijpen in de eigendomsrechten van RWE zou zijn geweest (zie afdeling 6.1.2.1 over de beginselen van ingrijpen in eigendomsrechten in het kader van de GG), wat naar alle waarschijnlijkheid de ondernemingsbasis zou wegnemen van de consensuele uitfasering van bruinkool die is overeengekomen tussen de Duitse regering en de exploitanten in het kader van de overeenkomst van 2021, op grond waarvan doorlopend wordt afgezien van de uitoefening van rechtsmiddelen (zie overweging 232), en dus de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2045 in gevaar zou kunnen brengen. Daarom acht de Commissie een geleidelijke sluiting over een langere periode redelijk.

(379) De Commissie is voorts van oordeel dat een niet-terugvorderbare subsidie het meest geschikte steuninstrument is om de beoogde doelstelling te verwezenlijken, bijvoorbeeld in vergelijking met een lening of een garantie. Alleen een subsidie dient om RWE te compenseren voor de winsten die zij zonder vervroegde sluiting zou hebben behaald.

(380) Derde partijen voerden aan dat de compensatie en de berekening ervan niet geschikt zijn, aangezien veel bruinkoolcentrales hoe dan ook zouden zijn gesloten, d.w.z. zonder compensatie, onder invloed van marktkrachten (overwegingen 170, 171 en 174). De Commissie verwijst in dit verband naar de door Duitsland ingediende herziene berekening, waaruit blijkt dat acht van de negen RWE-eenheden, waarvoor per centrale gegevens zijn ingediend, in de periode 2021-2026 naar verwachting winsten zullen derven, en dat de netto contante waarde van deze gederfde winsten hoger is dan de netto contante waarde van de overeengekomen compensatie voor RWE (overwegingen 64 en 65).

(381) Sommige derde partijen verwezen naar de Poolse zaak betreffende steun voor de sluiting van kolenmijnen ([151]) (zie de overwegingen 170 en 174). De Commissie merkt op dat die steun is goedgekeurd op grond van het besluit van de Raad van 2010, dat van toepassing is op gevallen van sluiting van niet-concurrentiekrachtige kolenmijnen. De onderhavige zaak is echter anders, aangezien de aangemelde maatregel tot doel heeft de gederfde winsten van RWE in verband met de exploitatie van energiecentrales te compenseren (zie ook overweging 430). Daarom kan in het onderhavige geval de Poolse zaak betreffende de steun voor de sluiting van niet-concurrentiekrachtige kolenmijnen niet naar analogie worden gebruikt.

(382) Derde partijen wezen ook op het feit dat Spanje voor een andere maatregel heeft gekozen om elektriciteitsopwekking uit kolen uit te faseren (overweging 172). De Commissie merkt in dit verband op dat zij niet verplicht is om alle denkbare alternatieve maatregelen op abstracte wijze te onderzoeken, aangezien de betrokken lidstaat weliswaar gedetailleerd moet uiteenzetten waarom de betrokken steunmaatregel is vastgesteld, maar daarnaast niet verplicht is om positief bewijs te leveren dat geen enkele andere denkbare maatregel het hypothetisch gezien mogelijk zou maken de nagestreefde doelstelling doeltreffender te verwezenlijken ([152]).

(383) Bovendien merkt de Commissie op dat de omstandigheden van de uitfasering van kolen in Spanje en in Duitsland verschillend zijn. Ten eerste moet worden opgemerkt dat de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken om te beslissen over hun energie- en klimaatbeleid. Het Hof bevestigde het recht van de lidstaat om te beslissen over zijn elektriciteitsmix overeenkomstig artikel 194 VWEU ([153]). Daarom zal de Commissie alleen bezorgdheid over de gekozen maatregel in het kader van een staatssteunprocedure uiten indien duidelijk is dat er een minder verstorend beleids- en steuninstrument is waarmee dezelfde resultaten zouden worden behaald als met de maatregel die de lidstaat heeft aangemeld. In het onderhavige geval is geen van de door de derde partijen genoemde lidstaten vergelijkbaar met Duitsland, met name omdat elektriciteitsopwekking uit bruinkool geen belangrijke rol speelde in hun energiemix. Voorts heeft Duitsland aangetoond dat andere vormen, zoals een ondergrens voor de koolstofprijs, accijnzen of strengere grenswaarden voor de intensiteit van broeikasgasemissies minder gerichte resultaten zouden hebben opgeleverd of de regering niet in staat zouden hebben gesteld de uitfasering van bruinkool op dezelfde manier te sturen, wat met name tot sociale verzoening leidt, en rechtszekerheid en voorspelbaarheid biedt, waarbij rekening wordt gehouden met de verbanden tussen bruinkoolcentrales en mijnen, en ervoor zorgt dat de vermindering van elektriciteitsopwekking uit bruinkool zo efficiënt mogelijk verloopt voor het systeem als geheel (zie de overwegingen 25 tot en met 29 en 232). Derhalve kunnen de door derde partijen gebruikte analogieën niet naar de aangemelde maatregel worden overgeheveld.

(384) Tot slot merkt de Commissie op dat de aangemelde maatregel niet alleen bij wet wordt uitgevoerd, maar ook is vastgelegd in een overeenkomst waarin de exploitanten afstand hebben gedaan van hun wettelijke rechten om de compensatie te betwisten. Dit biedt de staat de zekerheid dat de uitfaseringswet niet door de exploitanten zou worden aangevochten, hetgeen de uitfaseringswet alleen niet had kunnen bereiken.

(385) Concluderend is de Commissie van mening dat de aangemelde maatregel precies gericht is op de ontwikkeling van elektriciteitsopwekking uit alternatieve bronnen, de gevolgen voor de voorzieningszekerheid verzacht, voorspelbaarheid voor de sluitingen biedt en tegelijkertijd bijdraagt aan de Duitse nationale emissiereductiedoelstellingen. De aangemelde maatregel is derhalve in overeenstemming met punt 429 van de CEEAG en is een geschikt instrument om bij te dragen tot de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten.

6.3.3.1.3. Evenredigheid

(386) Op grond van punt 430 van de CEEAG moet de steun in beginsel via een concurrerende biedprocedure worden toegekend op basis van duidelijke, transparante en niet-discriminerende criteria. Dit vereiste geldt niet indien de lidstaat kan aantonen dat een biedprocedure om objectieve redenen waarschijnlijk niet concurrerend zal zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het aantal potentiële deelnemers beperkt is, mits een en ander niet is toe te schrijven aan discriminerende subsidiabiliteitscriteria.

([151]) Besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.100533 (2021/NN) — Polen — Wijzigingen aan het sluitingsplan in de Poolse steenkoolindustrie (PB C 231 van 30.6.2023, blz. 8).

([152]) Arrest van het Hof van 21 december 2022, Breuninger/Commissie, T-260/21, ECLI:EU:T:2022:833, punt 63.

([153]) Arrest van het Hof van Justitie van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punt 80.

(387) Duitsland voert aan dat een biedprocedure in het onderhavige geval niet moet worden vereist. Ten eerste herinnert de Commissie aan overweging 14 van het inleidingsbesluit en aan overweging 16 van het besluit tot uitfasering van steenkool in Duitsland, volgens welke bruinkoolcentrales onlosmakelijk verbonden zijn met de mijnbouwvoorzieningen, waarvoor een meer systemische aanpak is vereist. In tegenstelling tot de Duitse steenkoolcentrales, die de steenkool van de wereldmarkt betrekken buiten Duitsland, bevinden de mijnen van bruinkoolcentrales zich in de buurt. Bruinkool is geen wereldwijd verhandelde grondstof, aangezien de relatief lage calorische waarde ervan het vervoer van grote hoeveelheden over lange afstanden onrendabel maakt. Dit geldt ook voor de Duitse bruinkoolmijnen en -centrales, waar het hele proces zodanig is opgezet dat de centrales in de regio de bruinkool gebruiken die in dezelfde regio wordt gewonnen. Duitsland heeft aangetoond dat voor de bruinkoolwinning lange perioden voor ruimtelijke ordening en een lange doorlooptijd voor wijziging van de plannen zijn vereist. Daarom is het tijdschema voor de sluiting van centrales ook gebaseerd op technische en ruimtelijke-ordeningsaspecten, waardoor een veiling met onzekere resultaten moeilijk uitvoerbaar zou zijn. Dergelijke overwegingen met betrekking tot ruimtelijke ordening bestaan niet voor de Duitse steenkoolcentrales (zie overweging 32). Bovendien is RWE in het mijnbouwgebied van de Rijn, dat levert aan alle bruinkoolcentrales in dat gebied, de enige exploitant van mijnen en grotere centrales, zodat die energiecentrales in dat gebied niet aan een biedprocedure konden meedoen (zie overweging 32). Derhalve is de Commissie het met de Duitse autoriteiten eens dat in het onderhavige geval geen concurrerende biedprocedure kan worden vereist en dat de uitfasering van bruinkool een meer systemische aanpak vereist.

(388) Bepaalde derde partijen zijn het niet eens met dit standpunt en hebben aangevoerd dat, om voor concurrentie in de aanbestedingen te zorgen, kleine bruinkoolinstallaties en de grotere installaties samen hadden kunnen worden aanbesteed (zie overweging 198).

(389) De Commissie merkt op dat de situatie van kleinere bruinkoolcentrales anders is vanwege hun meer gevarieerde eigenaars (in Duitsland worden ongeveer 45 verschillende kleinere bruinkoolinstallaties geëxploiteerd), die doorgaans bestaan uit industriële gebruikers die hun eigen opgewekte elektriciteit (en vaak ook warmte) verbruiken. Voor sommige kleinere installaties die ook warmte produceren in een WKK-configuratie is de beëindigingsdatum vastgesteld in een ander decarbonisatie-instrument (*Kraft-Wärme Kopplungsgesetz*, wet inzake warmtekracht-koppeling) (zie overweging 271). Bovendien heeft de mogelijke sluiting van kleinere bruinkoolinstallaties vanwege hun omvang niet dezelfde gevolgen voor de nabijgelegen mijnen als het geval is met grote bruinkoolcentrales ([154]). Indien voor de bruinkoolmijnen (die in handen zijn van dezelfde eigenaars als de grote bruinkoolcentrales) daarentegen geen duidelijk uitfaseringstraject bestond, zoals voorzien in de aangemelde maatregel, zouden de kleinere bruinkoolinstallaties die afhankelijk zijn van de mijnen echter problemen kunnen ondervinden met de beschikbaarheid van brandstof. De twee groepen (kleine en grote centrales) zouden dus niet op gelijke voet aan dezelfde veilingen kunnen deelnemen.

(390) Aangezien er in dit geval geen concurrerende biedprocedure is, zal de Commissie de evenredigheid van geval tot geval beoordelen om na te gaan of de compensatie is beperkt tot het noodzakelijke minimum, overeenkomstig punt 432 van de CEEAG. In dit verband zal de Commissie de door de lidstaat gehanteerde aannames in detail analyseren om de gederfde winst en extra kosten te bepalen op basis waarvan de compensatie voor de vervroegde sluiting werd berekend, door een vergelijking te maken tussen de verwachte winstgevendheid in het feitelijke scenario en in het nulscenario. Het nulscenario moet gebaseerd zijn op naar behoren gemotiveerde aannames en realistische marktontwikkelingen en moet de verwachte opbrengsten en kosten van elke entiteit in kwestie weerspiegelen, waarbij rekening moet worden gehouden met mogelijke directe functionele verbanden tussen entiteiten.

(391) De Commissie merkt op dat Duitsland naar aanleiding van de vaststelling van het inleidingsbesluit een herziene berekening heeft ingediend van de gederfde winsten voor de RWE-centrales (zie de overwegingen 63 tot en met 75) die volgens de uitfaseringswet en de wijzigingswet zullen worden gesloten ([155]).

(392) Meer in het bijzonder zijn voor de zes reeds gesloten eenheden de aannames die in de herziene berekening zijn gebruikt (bv. met betrekking tot elektriciteits- en CO_2-prijzen en inflatie) gebaseerd op marktverwachtingen en -gegevens die onmiddellijk vóór de respectieve sluitingsdata van die eenheden beschikbaar waren ([156]). De Commissie acht deze benadering redelijk, aangezien dit het bedrag aan winsten was dat RWE met het sluiten van die eenheden kon verwachten te zullen derven.

([154]) Zoals beschreven in overweging 26 van het besluit tot uitfasering van steenkool in Duitsland gaat Duitsland ervan uit dat alle biedingen voor kleine bruinkoolcentrales samen slechts 0,9 GW zullen bedragen. Ter vergelijking: verschillende afzonderlijke centrales van RWE (zoals Niederaußem K, Neurath F (BoA 2), Neurath G (BoA 3)) hebben evenveel capaciteit of elk zelfs meer.

([155]) Duitsland heeft geen specifieke langetermijnberekeningen verstrekt voor de zeven eenheden die na 2027 zullen sluiten, aangezien de bestaande gegevens en de berekening met betrekking tot de eenheden die vóór 2027 sluiten, reeds toereikend zijn om het compensatiebedrag in het kader van de gewijzigde RWE-maatregel te rechtvaardigen.

([156]) Er wordt vanuit gegaan dat dit ook geldt voor de sluiting van de eenheid Frechen/Wachtberg in december 2022, waarvoor, vanwege de praktische aspecten van het tijdstip van de indiening van 23 december 2022, de marktverwachtingen werden overgenomen uit een periode van twee weken die twee maanden vóór de daadwerkelijke sluiting lag.

(393) Voor de drie eenheden die volgens de planning in januari en maart 2025 zullen worden gesloten, is de herziene berekening gebaseerd op de meest actuele informatie die beschikbaar was op het moment van indiening van de herziene berekening. De Commissie acht deze benadering redelijk en in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof ([157]).

(394) Met betrekking tot de relevantie van de belangrijkste aannames (CO_2- en elektriciteitsprijzen) die voor deze drie eenheden zijn gebruikt in de herziene berekening en de marktontwikkelingen sinds de indiening van de herziene berekening en sinds de vaststelling van het uitbreidingsbesluit, acht de Commissie de argumenten van Duitsland dat een verdere actualisering van deze aannames niet noodzakelijk is, redelijk en gerechtvaardigd (zie overweging 75). Het is in feite de gangbare industriële praktijk dat bruinkoolexploitanten termijnproducten die door beurzen worden aangeboden, gebruiken om hun marges in de komende periode op een stabiele en voorspelbare wijze financieel af te dekken en te voorkomen dat zij worden blootgesteld aan grote prijsschommelingen op de spotmarkt.

(395) De Commissie merkt op dat exploitanten van bruinkoolcentrales doorgaans een afdekkingshorizon van drie jaar gebruiken en dat deze overeenkomt met de liquiditeitsruimte op de Duitse elektriciteitsmarkt ([158]). In een nulscenario hadden de drie eenheden dus tussen 21 oktober 2022 en 4 november 2022 (toen de marktgegevens voor deze centrales werden geëxtraheerd met het oog op de berekening van de gederfde winsten) de markt kunnen betreden en hun geplande elektriciteitsproductie gedurende ten minste een deel van de periode na de sluiting in het feitelijke scenario geleidelijk kunnen verkopen en een overeenkomstige hoeveelheid emissierechten kunnen kopen. RWE is overeengekomen dat het op termijn verkopen van elektriciteitsproductie een algemene handelspraktijk is (zie overweging 179b)). Duitsland heeft aangevoerd dat dit derhalve aanvaardbaar gedrag in het nulscenario is.

(396) De Commissie is van mening dat het, aangezien de transactie in 2022 zou hebben plaatsgevonden, aannemelijk is dat RWE op dat moment in staat zou zijn geweest om elektriciteit te verkopen die tot eind 2025 wordt geleverd. De drie eenheden zullen volgens de planning in januari en maart 2025 worden gesloten. De Commissie beschouwt het daarom als een aannemelijk nulscenario om de gederfde winsten voor deze drie eenheden voor de rest van 2025 te berekenen. Duitsland vordert ook voor het jaar 2026 gederfde winsten voor deze eenheden, ten belope van 131 miljoen EUR of 6 % van de totale gederfde winsten in netto contante waarde (de drie eenheden zijn de enige waarvoor gederfde winsten worden gevorderd voor 2026, zie overweging 258). De Commissie merkt op dat zelfs zonder de gederfde winsten van de drie eenheden voor het jaar 2026, de rest van de gederfde winsten (2,0 miljard EUR in netto contante waarde) nog steeds hoger is dan het compensatiebedrag (1,7 miljard EUR in netto contante waarde). Een dergelijke conservatieve benadering zou het resultaat dat de contante waarde van het compensatiebedrag lager is dan die van de gederfde winsten dus niet ingrijpend veranderen.

(397) Derde partijen hebben naar aanleiding van het inleidingsbesluit hun bezorgdheid geuit over het feit dat bepaalde belangrijke parameters van de compensatie onrealistisch of ongeschikt waren (zie de overwegingen 190, 197, 203 en 205). De Commissie is van mening dat met de herziene berekening aan deze bezorgdheid tegemoet wordt gekomen. Zie met name de overwegingen 393 tot en met 396, 410 en 411 over de aannames over elektriciteit- en CO_2-prijzen; de overwegingen 397, 403, 405 en 412 over de duur van de periode waarvoor de gederfde winsten worden berekend; de overwegingen 399 en 400 over het ontbreken van het actualiseringsmechanisme en overweging 406 over de opneming en behandeling van vaste kosten. Verschillende derde partijen bekritiseerden de transparantie van de maatregel, namelijk het proces van de totstandkoming van de maatregel, zoals de berekeningen voor de compensatie en de onzekerheid over de specifieke activiteit waarop de compensatie betrekking heeft (zie de overwegingen 193, 197, 203, 204 en 205). De Commissie is van mening dat de bezorgdheid met de herziene berekening wordt aangepakt, aangezien daaruit blijkt dat de gederfde winsten van een bepaalde groep centrales alleen volstaan om het compensatiebedrag te rechtvaardigen (zie overweging 403).

([157]) Arrest van het Hof van 26 oktober 2016, DEI/Commissie, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, punt 49; zie ook het arrest van het Hof van 29 april 2021 in de zaak C-847/19 P, Achemos Grupė en Achema/Commissie, ECLI:EU:C:2021:343, punt 43; en het arrest van het Hof van Justitie van 4 maart 2021 in de zaak C-362/19 P, Commissie/Fútbol Club Barcelona, ECLI:EU:C:2021:169, punten 62, 63 en 64.

([158]) Zie bijvoorbeeld BloombergNEF: "Mapping Power Sector Hedges in Europe", 13 augustus 2019, online: https://about.bnef.com/.

(398) Voorts moet de lidstaat, overeenkomstig punt 433 van de CEEAG, indien de kolenactiviteiten meer dan drie jaar na de verlening van de compensatie worden beëindigd, een mechanisme instellen om de berekening van de compensatie te actualiseren op basis van de meest recente aannames, tenzij hij kan aantonen waarom het gebruik van een dergelijk mechanisme niet gerechtvaardigd is vanwege uitzonderlijke omstandigheden in de betrokken zaak.

(399) Zoals beschreven in overweging 76 heeft Duitsland aangevoerd waarom een actualiseringsmechanisme in het onderhavige geval niet nodig is, aangezien de centrales binnenkort zullen worden gesloten. De Commissie is het eens met Duitsland. De Commissie merkt op dat, met betrekking tot de reeds gesloten RWE-eenheden, de gehanteerde aannames zo dicht mogelijk bij de daadwerkelijke sluiting van de centrales liggen. Wat de eenheden betreft die volgens de planning in de toekomst zullen worden gesloten, is de sluiting van de drie eenheden die in de herziene berekening in aanmerking zijn genomen, gepland voor 31 maart 2025, d.w.z. binnen drie jaar na vandaag en vanaf het tijdstip waarop de aan de Commissie voorgelegde aannames zijn geëxtraheerd (d.w.z. oktober/november 2022), terwijl voor de centrales die volgens de planning na die datum zullen worden gesloten geen gederfde winsten worden geraamd. De Commissie herinnert er ook aan dat het moment van toekenning van de gewijzigde RWE-maatregel de kennisgeving van het besluit van de Commissie is (zie overweging 78), die ook minder dan drie jaar vóór de geplande sluiting van de laatste van de drie eenheden plaatsvindt. Daarom, en ook in het licht van de argumenten in overweging 396 met betrekking tot de belangrijkste aannames, is de Commissie van mening dat een actualiseringsmechanisme niet nodig is voor de gewijzigde RWE-maatregel.

(400) De beoordeling door de Commissie van de herziene berekening van de beoogde compensatie in het kader van de gewijzigde RWE-maatregel, rekening houdend met de in het inleidingsbesluit geuite twijfels, is als volgt:

6.3.3.1.3.1. Gederfde winsten werken tot ver in de toekomst door

(401) In de herziene berekening voor de gewijzigde RWE-maatregel worden de gederfde winsten van de bruinkoolcentrales van RWE die vervroegd worden gesloten, geraamd op 2,2 miljard EUR voor 2022, vergeleken met de netto contante waarde van de overeengekomen compensatie van 1,7 miljard EUR. De netto contante waarde van de compensatie is derhalve lager dan de geraamde gederfde winsten.

(402) De Commissie merkt op dat uit de herziene berekening van Duitsland blijkt dat 8 van de 16 RWE-eenheden die in het uitfaseringsschema zijn opgenomen, in de periode 2021-2026 naar schatting winstderving zullen lijden. Hoewel dit een aanzienlijk korter tijdsbestek is dan het geval was bij de gegevens die vóór het inleidingsbesluit zijn ingediend en een stap voorwaarts betekent in de richting van een voorzichtiger en redelijker beoordeling, merkt de Commissie op dat zij om de in de overwegingen 396 en 397 genoemde redenen de argumenten van Duitsland met betrekking tot gederfde winsten voor het jaar 2026 niet in aanmerking zal nemen. Duitsland heeft geen berekeningen verstrekt voor de zeven eenheden die na 2026 zullen sluiten, aangezien de berekening met betrekking tot de eenheden die vóór die datum sluiten, volgens het land reeds toereikend is om het compensatiebedrag in het kader van de gewijzigde RWE-maatregel te rechtvaardigen.

(403) De Commissie merkt op dat, wat de reeds gesloten eenheden van de energiecentrales betreft, de gederfde winsten daarvan in aanzienlijke mate afhangen van de marktverwachtingen van de toekomstige elektriciteits- en CO_2-prijzen op het moment van de respectieve sluiting ervan. Bijgevolg hebben niet alle RWE-eenheden die reeds gesloten zijn winstderving geleden (zie overweging 66).

(404) De Commissie merkt op dat, in tegenstelling tot de gegevens die vóór het inleidingsbesluit zijn ingediend, in de herziene berekening slechts rekening wordt gehouden met een beperkte periode van minder dan drie jaar voor de raming van gederfde winsten in een conservatief nulscenario, wat eerder is dan de geplande sluitingsdata van de eenheden. Dit vermindert de onzekerheid rond de prognoses aanzienlijk, met name voor inputparameters die een grote impact hebben op de gederfde winsten, zoals CO_2- en elektriciteitsprijzen of de veronderstelde levensduur van de eenheden. Hoe korter de tijdshorizon, hoe kleiner de kans dat zich onverwachte of ontwrichtende gebeurtenissen of veranderingen in de veronderstelde trends voordoen. Dit draagt aanzienlijk bij tot het wegnemen van de twijfels die zijn geuit in de overwegingen 123 tot en met 132 van het inleidingsbesluit, waarin de Commissie aanvoerde dat de ingediende berekeningen tot ver in de toekomst doorwerkten en onzeker waren.

(405) Aan de kostenzijde omvat de herziene berekening niet alleen de vaste kosten van de energiecentrales, maar ook de vaste mijnbouwkosten. De Commissie merkt op dat dit in overeenstemming lijkt te zijn met de in de industrie bestaande praktijk, aangezien de bruinkoolmijnen en -centrales in de regel worden beschouwd als onderdeel van één onlosmakelijk economisch systeem (zie de overwegingen 67 en 259). De berekeningen die vóór het inleidingsbesluit zijn ingediend, omvatten alleen variabele mijnbouwkosten, waarbij de opwekkingskosten werden onderschat en de gederfde winsten werden overschat. In de herziene berekening zijn echter de totale mijnbouwkosten (vaste plus variabele kosten) opgenomen, wat de Commissie realistischer en redelijker acht. De Commissie vindt ook de stabiliteit van de mijnbouwkosten per productie-eenheid een redelijke aanname gezien het korte tijdsbestek van het nulscenario.

(406) Met betrekking tot de duur van de exploitatie van de energiecentrales zonder de uitfaseringswet en de daarmee verband houdende twijfels die zijn geuit in de overwegingen 124 en 125 van het inleidingsbesluit, merkt de Commissie op dat de herziene berekening niet langer uitgaat van een operationele levensduur van maximaal zeventig jaar. Dit komt door het veel kortere tijdsbestek van de gederfde winsten die in de herziene berekening zijn gebruikt. Bovendien zal op basis van de herziene berekening geen enkele centrale waarvoor gederfde winsten worden gevorderd volgens de planning later sluiten dan drie jaar na het laatste jaar waarvoor winsten worden gevorderd in het nulscenario; en zeven van de acht eenheden waarvoor gederfde winsten worden gevorderd zullen volgens de planning inderdaad slechts twee jaar langer in bedrijf blijven dan dat er winsten worden gevorderd in het nulscenario (overweging 65). Het kleine verschil tussen het feitelijke scenario en het nulscenario in de herziene berekening stelt de Commissie dus in staat rekening te houden met de in de overwegingen 124 en 125 van het inleidingsbesluit geuite twijfels, zoals aangevoerd door Duitsland (afdeling 5.3.4).

(407) Met betrekking tot de twijfel over de noodzakelijke investeringen voor de langdurige exploitatie van de centrales op de lange termijn (zie de overwegingen 126 en 127 van het inleidingsbesluit), merkt de Commissie op dat het veel kortere tijdsbestek van de verwachte gederfde winsten die in de herziene berekening zijn gebruikt de twijfel voldoende wegneemt, zoals aangevoerd door Duitsland (overweging 263). Met betrekking tot Niederaußem D, waarvoor de Commissie specifiek twijfels heeft geuit over de vraag of de centrale na 2020 in bedrijf zou kunnen blijven vanwege de naleving van de richtlijn industriële emissies (Richtlijn 2010/75/EU) en de daarmee verband houdende strengere normen voor grote stookinstallaties, merkt de Commissie op dat Duitsland niet langer gederfde winst voor deze centrale raamt in de herziene berekening (zie overweging 263).

(408) De Commissie had eerder twijfels geuit over de onzekerheden rond toekomstige prognoses (overweging 129 van het inleidingsbesluit). De Commissie merkt nu op dat voor de herziene berekening wordt gebruikgemaakt van verifieerbare en onafhankelijke marktgegevens die beschikbaar waren hetzij onmiddellijk vóór de sluitingsdatum (voor de gesloten eenheden), hetzij op het moment van indiening van de herziene berekening (voor de nog actieve eenheden) (overweging 67). In de herziene berekening wordt ook rekening gehouden met slechts een beperkte termijn voor de raming van gederfde winsten, hetgeen de onzekerheden rond toekomstige prognoses aanzienlijk vermindert. Bovendien lijkt het disconteringspercentage (WACC van 7,5 %) dat wordt toegepast voor de discontering van zowel de gederfde winsten als de compensatie aannemelijk te zijn gezien het kortere tijdsbestek van de gederfde winsten (zie overweging 264). De Commissie concludeert derhalve dat haar twijfel over de onzekerheden rond toekomstige prognoses is weggenomen.

(409) Met betrekking tot de twijfel over de brandstof- en CO_2-prijzen (zie overweging 130 van het inleidingsbesluit) wijst de Commissie erop dat in de herziene berekening van Duitsland rekening wordt gehouden met geactualiseerde en marktgebaseerde verwachtingen voor de CO_2-, brandstof- en elektriciteitsprijzen ([159]). Dit aspect speelt een belangrijke rol bij de beoordeling van de winstgevendheid van de energiecentrales in kwestie, aangezien de elektriciteitsprijzen van invloed zijn op de inkomsten uit de verkoop van elektriciteit en de CO_2-prijzen van invloed zijn op de meeste belangrijke en onzekere component van de operationele kosten van de bruinkoolcentrales. Met name voor de eenheden die ten tijde van de indiening van de herziene berekening al waren gesloten, wordt in de herziene berekening gebruikgemaakt van gemiddelde noteringen van termijnproducten op de EEX-beurs vanaf een periode van twee weken vlak vóór de respectieve sluitingsdata, terwijl voor de eenheden die na de indiening van de herziene berekening sluiten, bij de berekening wordt gebruikgemaakt van gemiddelde noteringen die tussen 21 oktober 2022 en 4 november 2022 zijn geregistreerd.

([159]) Brandstofprijzen (steenkool en gas) zijn van invloed op de verwachtingen voor elektriciteitsprijzen, aangezien steenkool- en gasgestookte energiecentrales doorgaans optreden als de belangrijkste prijszetters op de markt. Daarom bevatten de futuresprijzen voor elektriciteit impliciet voorspellingen over de ontwikkeling van de brandstofprijzen.

(410) De Commissie merkt ook op dat de veel kortere periode waarvoor gederfde winsten in aanmerking worden genomen de onzekerheid rond de verwachte CO_2- en elektriciteitsprijzen vermindert. Deze termijn bestrijkt slechts enkele jaren in de toekomst, in tegenstelling tot de berekeningen die Duitsland vóór het inleidingsbesluit heeft ingediend, die in sommige gevallen tot 2061 gingen. Het verkorte tijdsbestek maakte het mogelijk om bij de herziene berekening gebruik te maken van marktgebaseerde en recente verwachtingen voor de prijsontwikkeling. De georganiseerde Duitse elektriciteitsmarkt met haar transparante prijsvormingsproces op basis van concurrerende biedingen biedt de mogelijkheid om afdekkingsinstrumenten voor elektriciteit te gebruiken, bijvoorbeeld via het EEX-handelsplatform, dat door RWE wordt gebruikt om haar verkoop van elektriciteit financieel af te dekken via aankopen van hetzelfde soort producten als die welke zijn gebruikt om de gederfde winsten in het nulscenario te berekenen ([160]). Door deze reële en verifieerbare marktprijzen te gebruiken als uitgangspunt voor het nulscenario voor de berekening van gederfde winsten, wordt de gefundeerdheid van de herziene berekening aanzienlijk versterkt, aangezien deze overeenstemt met het standaardgedrag op het gebied van afdekken van RWE over een passende tijdshorizon.

(411) Het gebruik van recentere aannames inzake prijzen en kortere termijnen voor de berekening van gederfde winsten in de herziene berekening is ook in overeenstemming met punt 433 van de CEEAG, op grond waarvan een actualiseringsmechanisme is vereist indien de compensatie voor de sluiting van kolencentrales meer dan drie jaar vóór de daadwerkelijke sluiting wordt toegekend. In het specifieke geval van RWE-eenheden is de Commissie van mening dat haar aanvankelijke twijfel over de toereikendheid van de verwachte brandstof- en CO_2-prijzen is weggenomen, zelfs wanneer zij zou uitgaan van een conservatievere benadering dan wat op grond van punt 433 van de CEEAG zou zijn vereist. Niet alleen wordt de steun minder dan drie jaar vóór de daadwerkelijke sluiting van alle acht eenheden waarvoor Duitsland gederfde winsten vordert, toegekend en wordt de evenredigheid ervan beoordeeld aan de hand van aannames die niet meer dan drie jaar oud zijn met het oog op van de sluiting, ook gaan de geraamde gederfde winsten die volstaan om het compensatiebedrag in netto contante waarde te overschrijden niet verder dan drie jaar na de sluiting van de acht eenheden en reiken zij ook niet verder dan een typische afdekkingshorizon van die eenheden (vanaf het moment waarop de aannames over de belangrijkste parameters zijn gedaan).

(412) Met betrekking tot de twijfel die is geuit in overweging 131 van het inleidingsbesluit, waarin de Commissie erop wijst dat zij geen gegevens had ontvangen voor elk van de voor sluiting geplande eenheden, wijst de Commissie erop dat de herziene berekening gegevens bevat voor elk van de negen RWE-eenheden die volgens de planning tot en met 31 maart 2025 moeten worden gesloten. De Commissie neemt nota van het argument van Duitsland dat dit volstaat om het compensatiebedrag te rechtvaardigen (overweging 266) en is van mening dat haar twijfel over deze kwestie is weggenomen.

(413) Wat betreft de in overweging 132 van het inleidingsbesluit geuite twijfel over het ontbreken van een gevoeligheidsanalyse met betrekking tot de CO_2- en elektriciteitsprijzen, merkt de Commissie op dat in de herziene berekening voor het nulscenario reële en verifieerbare marktprijzen worden gebruikt en het standaardgedrag op het gebied van afdekken van exploitanten van bruinkoolcentrales over een realistische tijdshorizon wordt gesimuleerd. Dit staat in contrast met de gegevens die vóór het inleidingsbesluit zijn ingediend, waarbij gebruik werd gemaakt van niet op de markt gebaseerde aannames die zich over een lange tijdshorizon uitstrekken. Bovendien werden in het geval van de reeds gesloten eenheden de meest actuele prognoses die vóór de sluiting beschikbaar waren, gebruikt voor de berekening van hun gederfde winsten, hetgeen volgens de Commissie de noodzaak van een gevoeligheidsanalyse overbodig maakt. Dit geldt ook voor de drie eenheden die nog moeten worden gesloten en waarvoor Duitsland ook gederfde winsten vordert. Voor die eenheden is de Commissie van mening dat uit de in de overwegingen 395 en 396 aangevoerde argumenten blijkt dat in het nulscenario een realistische mogelijkheid bestaat om hun winstmarges op het moment van indiening van de herziene berekening vast te leggen, op basis van het gedrag van RWE op de gemeenschappelijke markt.

(414) De Commissie is van mening dat het feit dat het systemische effect van de sluiting van energiecentrales op de Duitse elektriciteitsmarkt in aanmerking wordt genomen in de vorm van een korting op de elektriciteitsprijzen in het nulscenario (vergeleken met de werkelijke marktverwachtingen in het feitelijke scenario), bijdraagt tot de gefundeerdheid van de herziene berekening. In het nulscenario zijn de elektriciteitsprijzen lager dan in het feitelijke scenario, omdat in het eerste geval meer bruinkooleenheden in bedrijf zijn en aan meer vraag kan worden voldaan met een relatief goedkopere productiecapaciteit. In concrete zin zijn de elektriciteitsprijzen in het nulscenario 1,7 % lager in 2023 en 3,2 % lager in 2026 dan in het feitelijke scenario (zie overweging 74). Dit betekent dat de gederfde winsten die in het nulscenario van de RWE-eenheden zijn berekend lager zijn dan wat zij zouden zijn geweest als dit effect niet in aanmerking was genomen. De berekening leidt dus tot conservatievere ramingen van de gederfde winsten.

([160]) Zie bijvoorbeeld BloombergNEF (2019): "Mapping Power Sector Hedges in Europe", 13 augustus 2019, online: https://about.bnef.com/ .

(415) Tot slot merkt de Commissie op dat andere parameters van de herziene berekening zodanig zijn ontworpen dat de raming van de gederfde winsten voorzichtiger is dan de berekeningen die vóór het inleidingsbesluit zijn ingediend. In de herziene berekening wordt met name geen rekening gehouden met de inkomsten uit de warmteopwekking en de markt voor de balancering van elektriciteit, waarbij de gederfde winsten worden onderschat. Voorts wordt er bij de berekening vanuit gegaan dat het marktinkomstenplafond voor elektriciteitsproducenten, dat ten tijde van de geactualiseerde indiening was goedgekeurd tot uiterlijk 30 juni 2023, zou worden verlengd tot en met 30 april 2024, waardoor de gederfde winst van de centrale in Frechen/Wachtberg wordt verminderd. Uiteindelijk besloot de Duitse regering de toepassing van het marktinkomstenplafond niet te verlengen tot na 30 juni 2023 ([161]). Indien hiermee rekening was gehouden in de herziene berekening, zou de gederfde winst van de centrale in Frechen/Wachtberg in netto contante waarde 181 miljoen EUR hoger zijn geweest. Bovendien wordt er in de berekening vanuit gegaan dat de eenheden Neurath D en E op 31 maart 2025 zullen worden gesloten en dat gederfde winsten pas vanaf die datum worden opgenomen, terwijl die eenheden eind maart 2024 zouden kunnen sluiten en dus in de resterende maanden van 2024 en in 2025 meer winstderving lijden (overweging 259).

(416) Met betrekking tot de beweringen van derde partijen aangaande de onverklaarde duur van de periode waarover de gederfde winsten zijn berekend in de herziene berekening (zie overweging 194), merkt de Commissie op dat de periode niet langer is dan wat Duitsland noodzakelijk achtte om aan te tonen dat de gederfde winsten de compensatie overschrijden. Wat betreft het marktinkomstenplafond dat in Duitsland tussen 1 december 2022 en 30 juni 2023 werd toegepast op basis van Verordening (EU) 2022/1854 van de Raad ([162]), komt de juridische situatie in Duitsland tot uiting in de berekeningen; het plafond zelf valt niet onder deze procedure. Het argument van de derde partij is hoe dan ook irrelevant omdat de drie RWE-eenheden, die in het kader van het marktinkomstenplafond een gunstiger behandeling zouden krijgen, niet zijn meegenomen in de door Duitsland ingediende herziene berekening van de gederfde winsten van RWE, aangezien zij pas na of eind 2030 worden gesloten en dus geen invloed hebben op de herziene berekening.

(417) Met betrekking tot het argument van de derde partij dat de bruinkoolcentrales van RWE momenteel profiteren van de wet inzake paraatheid van vervangende energiecentrales (overweging 208), merkt de Commissie op dat de bruinkooleenheden die onder die wet vallen ([163]) andere eenheden zijn dan die welke onder de gewijzigde RWE-maatregel vallen. Er is dus geen sprake van overlapping in de bruinkooleenheden die worden ondersteund door de aangemelde maatregel en de wet inzake paraatheid van vervangende energiecentrales.

(418) Tot slot is de Commissie, met betrekking tot het argument van een derde partij dat bij de berekening van de gederfde winsten van RWE ook rekening moet worden gehouden met de potentiële staatssteun voor de uitbreiding van voor waterstof geschikte gasgestookte energiecentrales op de locaties van de gesloten bruinkoolcentrales (overweging 193), tevreden over de verklaringen van Duitsland in dit verband dat bij afzonderlijke nieuwe maatregelen voor de omschakeling naar klimaatneutrale elektriciteitsopwekking, de steun zou worden toegewezen via algemene en transparante aanbestedingen waarop alle ondernemingen kunnen inschrijven en dat dergelijke nieuwe maatregelen geen enkele garantie van steun voor RWE zouden bieden (zie overweging 273). Indien dergelijke nieuwe steun aan RWE zou worden verleend, zou deze bovendien betrekking hebben op verschillende in aanmerking komende kosten, d.w.z. kosten in verband met de bouw van een nieuwe centrale.

6.3.3.1.3.2. Mechanisme voor gefaseerde sluiting en reservemechanisme

(419) Zoals beschreven in tabel 3 zal één RWE-installatie aan het mechanisme voor gefaseerde sluiting worden overgedragen en een compensatie ontvangen voor de periode waarin zij in het mechanisme blijft (2029-2033), waarna de installatie definitief zal worden stilgelegd. Duitsland heeft aangevoerd dat het mechanisme voor gefaseerde sluiting onafhankelijk wordt gecompenseerd en geen invloed heeft op de compensatie in het kader van de aangemelde maatregel (overweging 35).

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

([162]) Verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen (PB L 261 I van 7.10.2022, blz. 1).

([163]) Zie tabel 1 in het besluit van de Commissie van 30 september 2022 betreffende steunmaatregel SA.103662 — Tijdelijke reserve voor de levering van bruinkool om gas te besparen (PB C 439 van 18.11.2022, blz. 1).

(420) Zoals vermeld in overweging 133 van het inleidingsbesluit, heeft de Commissie voorlopig vastgesteld dat de compensatiebedragen van het mechanisme voor gefaseerde sluiting onlosmakelijk verbonden zijn met de compensatie voor sluiting. De Commissie betwijfelde of het mechanisme voor gefaseerde sluiting een afzonderlijke maatregel was, die bij de beoordeling van de evenredigheid niet in aanmerking hoeft te worden genomen.

(421) In de overwegingen 120 tot en met 123 van het uitbreidingsbesluit heeft de Commissie de opmerkingen van Duitsland verder geanalyseerd en in dat stadium geconcludeerd dat er geen sprake van overlapping lijkt te zijn in de berekening van de twee instrumenten.

(422) De Commissie blijft bij dit standpunt en concludeert dat er geen sprake is van overlapping. Rekening houdend met de door Duitsland en RWE verstrekte toelichtingen (zie de overwegingen 276 en 179) is de Commissie van mening dat de betalingen met betrekking tot het mechanisme voor gefaseerde sluiting niet relevant zijn, aangezien de herziene berekening van de compensatie voor vervroegde sluiting in het kader van de aangemelde maatregel niet de fabriek (Niederaußem G of H) omvat die naar het mechanisme voor gefaseerde sluiting zou worden overgeheveld. Voorts mag de vergoeding voor het mechanisme voor gefaseerde sluiting niet in aanmerking worden genomen bij de evenredigheidsbeoordeling van de gewijzigde RWE-maatregel, aangezien het twee afzonderlijke instrumenten betreft:

a) Ten eerste compenseert de aangemelde maatregel de gederfde winsten als gevolg van de verplichte vervroegde sluiting van de bruinkoolinstallaties van RWE, terwijl het mechanisme voor gefaseerde sluiting de exploitanten compenseert voor de installaties die in de stand-bystand zijn gezet. In het geval van RWE betekent dit dat één installatie — Niederaußem G of H — op 31 december 2029 zal worden overgeheveld naar het mechanisme voor gefaseerde sluiting en op 31 december 2033 volledig zal worden gesloten.

b) Ten tweede hebben de aangemelde maatregel en het mechanisme voor gefaseerde sluiting betrekking op verschillende termijnen. De aangemelde maatregel heeft betrekking op definitieve sluiting vanaf 31 december 2033 en daarna, terwijl het mechanisme voor gefaseerde sluiting betrekking heeft op de periode die binnen het mechanisme voor gefaseerde sluiting loopt, d.w.z. van 31 december 2029 tot en met 31 december 2033. Dit is het geval voor Niederaußem G of H, de enige eenheid van RWE die naar het mechanisme voor gefaseerde sluiting wordt overgeheveld. Met Niederaußem G of H vindt de toetreding tot het mechanisme voor gefaseerde sluiting plaats op 31 december 2029, terwijl de definitieve sluiting op 31 december 2033 is. Dit betekent dat er geen overlapping is in termen van de tijd tussen de aangemelde maatregel en de toetreding tot het mechanisme voor gefaseerde sluiting van Niederaußem G of H. Voorts is Niederaußem G of H niet meegenomen in de herziene berekening (zie overweging 66).

c) Ten derde volgen de aangemelde maatregel en het mechanisme voor gefaseerde sluiting een andere logica en wordt de vergoeding op een andere manier berekend. Voor de aangemelde maatregel wordt de vergoeding berekend op basis van verschillende inputgegevens en prognoses voor gederfde winsten, d.w.z. dat het gaat om een toekomstgerichte vergoeding waarbij alleen wordt gekeken naar de jaren na de sluiting, terwijl het mechanisme voor gefaseerde sluiting wordt berekend op basis van gederfde winsten in een formule waarmee de winstgevendheid van drie voorgaande jaren wordt gecontroleerd, d.w.z. dat het terugwerkende kracht heeft, waarbij alleen wordt gekeken naar de jaren voorafgaand aan de toetreding tot het mechanisme voor gefaseerde sluiting. Voorts wordt in de berekening van de gederfde winsten geen rekening gehouden met de compensatie voor het mechanisme voor gefaseerde sluiting. Er is derhalve geen sprake van overlapping tussen de kosten/winsten waarop deze twee instrumenten van toepassing zijn.

d) Ten vierde heeft de bepaling in de uitfaseringswet (paragraaf 45), volgens welke de eerste betaling van de compensatie plaatsvindt aan het einde van het jaar waarin een bruinkoolinstallatie voor het eerst definitief wordt stilgelegd of wordt overgedragen naar het mechanisme voor gefaseerde sluiting, betrekking op het tijdstip van betaling van de compensatie en niet op de aangemelde maatregel als zodanig. De aangemelde maatregel en het mechanisme voor gefaseerde sluiting zijn dus niet onlosmakelijk met elkaar verbonden en de betaling van de aangemelde maatregel is niet afhankelijk van het mechanisme voor gefaseerde sluiting en vice versa.

(423) Voorts is de Commissie van mening dat het mechanisme voor gefaseerde sluiting en de aangemelde maatregel twee afzonderlijke maatregelen zijn, ook in het licht van de in de rechtspraak vastgestelde criteria. Het Hof heeft geoordeeld dat niet kan worden uitgesloten dat verschillende opeenvolgende maatregelen van de staat voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU als één enkele interventie moeten worden beschouwd. Dit kan onder meer het geval zijn wanneer opeenvolgende maatregelen, met name gelet op de chronologie en de doeleinden ervan alsook op de toestand van de onderneming ten tijde van de maatregelen, zo nauw met elkaar verbonden zijn dat zij onmogelijk afzonderlijk kunnen worden bezien ([164]). In het onderhavige geval worden de twee maatregelen in twee verschillende perioden opgesplitst (zie overweging 423, punt b)). Zij dienen een ander doel, aangezien het mechanisme voor gefaseerde sluiting de markt dient in noodsituaties en de exploitanten compenseert voor het in de stand-bystand houden van de eenheden, terwijl de aangemelde maatregel compensatie biedt voor de gederfde winsten die niet zijn ontvangen als gevolg van de vervroegde uitfasering van bruinkool, maar de exploitanten niet verplicht om onder bepaalde voorwaarden elektriciteit te blijven produceren. Voorts hebben de twee maatregelen twee verschillende rechtsgrondslagen: het mechanisme voor gefaseerde sluiting is geregeld bij artikel 50 van de uitfaseringswet, terwijl het compensatiebedrag en de details van het beheer ervan vallen onder artikel 44 van de uitfaseringswet en de overeenkomst van 2021 en de wijziging daarvan. Tot slot slotte wordt het mechanisme voor gefaseerde sluiting beheerd door systeembeheerders en transmissiesysteembeheerders, wat niet het geval is voor de aangemelde maatregel. Om deze redenen zijn de maatregelen niet nauw met elkaar verbonden en zijn zij derhalve niet onlosmakelijk van elkaar. Het mechanisme voor gefaseerde sluiting en de aangemelde maatregel kunnen dus ook in het licht van de relevante rechtspraak niet als één maatregel worden beschouwd.

(424) Met betrekking tot het door een derde partij aangevoerde argument dat de overdracht van drie eenheden (Niederaußem K, Neurath F en Neurath G) naar een reserve tot en met 31 december 2033 mogelijk van invloed is op de gederfde winsten van RWE (overweging 196), merkt de Commissie tot slot op dat deze eenheden niet relevant zijn voor de beoordeling van de gewijzigde RWE-maatregel. De reden hiervoor zijn dat deze eenheden volgens de planning in 2030 moeten sluiten en Duitsland geen specifieke langetermijnberekeningen heeft verstrekt voor de zeven eenheden die na 2027 zullen sluiten, aangezien de bestaande gegevens in de herziene berekening met betrekking tot de eenheden die vóór 2027 sluiten, reeds toereikend zijn om het compensatiebedrag in het kader van de gewijzigde RWE-maatregel te rechtvaardigen. De Commissie neemt ook nota van de toelichting van Duitsland dat deze potentiële nieuwe reserves niet zijn opgenomen in de wijzigingswet of in de wijzigingsovereenkomst, maar dat zij in de toekomst wettelijk zullen moeten worden gedefinieerd als Duitsland besluit dergelijke reserves in te voeren (overweging 278).

(425) Tot besluit oordeelt de Commissie dat de door RWE ontvangen vergoeding voor de installatie die is overgedragen aan het mechanisme voor gefaseerde sluiting en het potentiële reservemechanisme niet relevant zijn voor de beoordeling van de evenredigheid van de gewijzigde RWE-maatregel.

6.3.3.1.3.3. Door Duitsland ingediende alternatieve scenario's

(426) De alternatieve scenario's die Duitsland vóór het inleidingsbesluit had ingediend (zie de overwegingen 50, 54 en 134 van het inleidingsbesluit) zijn niet relevant voor de beoordeling van de gewijzigde RWE-maatregel, aangezien de sluiting van de RWE-centrales in elk geval is vervroegd naar 2030 en de optie van vervroegde ontmanteling niet in aanmerking is genomen voor de herziene berekening van de gederfde winsten van RWE.

6.3.3.1.3.4. Extra kosten voor de sanering van mijnen

(427) Overeenkomstig punt 425 van de CEEAG kan de compensatie voor de vervroegde sluiting van winstgevende kolenactiviteiten "ook de door de ondernemingen gemaakte extra kosten dekken, bijvoorbeeld in verband met extra maatschappelijke en ecologische kosten, indien deze kosten rechtstreeks voortvloeien uit de vervroegde sluiting van de winstgevende activiteiten. Extra kosten kunnen geen kosten omvatten wanneer deze zich ook in het nulscenario zouden hebben voorgedaan".

(428) In het kader van de gewijzigde RWE-maatregel heeft Duitsland de herziene berekening alleen van gederfde winsten ingediend — en meer bepaald van de gederfde winsten van de RWE-eenheden die tegen 31 maart 2025 worden gesloten — en uit deze berekening blijkt dat de netto contante waarde van de gederfde winsten van deze eenheden hoger is dan de netto contante waarde van de compensatie (overwegingen 64 en 65). De herziene berekening omvat geen extra kosten voor de sanering van de mijnen (overweging 269).

([164]) Arrest van 4 juni 2015, Commissie/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punt 97.

(429) Aangezien in de herziene berekening geen extra kosten voor de sanering van de mijnen zijn opgenomen en de gederfde winsten voor de energiecentrales volstaan om de compensatie aan RWE te rechtvaardigen, is het niet nodig om de eventuele extra kosten voor de sanering van mijnen die RWE als gevolg van de versnelde sluiting zou kunnen maken, te kwantificeren en te beoordelen.

6.3.3.1.3.5. Conclusie inzake evenredigheid

(430) Derhalve concludeert de Commissie dat de gewijzigde RWE-maatregel evenredig is.

6.3.3.1.4. Cumulatie

(431) De Commissie merkt op dat Duitsland ervoor zal zorgen dat de cumulatieregels worden nageleefd om overcompensatie uit te sluiten, overeenkomstig de punten 56 en 57 van de CEEAG (overweging 83).

(432) Bepaalde derde partijen voerden aan dat de maatregel in combinatie met andere Duitse maatregelen, zoals het aanpassingsgeld, het mechanisme voor gefaseerde sluiting, capaciteitsmechanismen enz., tot overcompensatie zou kunnen leiden, aangezien dezelfde in aanmerking komende kosten kunnen worden gecumuleerd (zie de overwegingen 196 en 206). De Commissie is het niet eens met dit standpunt. De in aanmerking komende kosten van de aangemelde maatregel hebben betrekking op de gederfde winsten, terwijl het mechanisme voor gefaseerde sluiting bijvoorbeeld een afzonderlijke maatregel is die betrekking heeft op verschillende in aanmerking komende kosten, zoals de Commissie in afdeling 6.3.3.1.3.2 heeft geconcludeerd. Dit geldt ook voor andere capaciteitsmechanismen of bijvoorbeeld voor het aanpassingsgeld, die geen betrekking hebben op de gederfde winsten van RWE als gevolg van de vervroegde sluiting van de bruinkoolcentrales. In punt 56 van de CEEAG wordt verwezen naar cumulatie voor dezelfde in aanmerking komende kosten. De Commissie is derhalve van mening dat er geen sprake is van cumulatie met betrekking tot de aangemelde maatregel in de zin van de punten 56 en 57 van de CEEAG.

6.3.3.1.5. Transparantie

(433) De Commissie merkt op dat Duitsland heeft bevestigd dat het land de naleving van de transparantievereisten van de punten 58, 59 en 61 van de CEEAG zal waarborgen (zie overweging 84).

6.3.3.2. Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer

(434) Volgens punt 434 van de CEEAG moeten de lidstaten de verwachte milieuwinst van de maatregel identificeren en kwantificeren, zo mogelijk in termen van steun per ton vermeden CO_2-equivalente emissies. Voorts zal de Commissie het als positief beschouwen indien de maatregelen een vrijwillige vernietiging van CO_2-emissierechten op nationaal niveau omvatten.

(435) Volgens punt 435 van de CEEAG is het van belang ervoor te zorgen dat de maatregel zodanig is gestructureerd dat de verstoring van de mededinging op de markt tot een minimum wordt beperkt. Bij ontstentenis van een concurrerende biedprocedure zal de Commissie de effecten van de steun op de mededinging en het handelsverkeer beoordelen op basis van de vormgeving van de maatregel en het effect ervan op de relevante markt.

(436) Ten eerste heeft Duitsland, zoals beschreven in overweging 18, geraamd dat de aangemelde maatregel zal leiden tot een brutobesparing van ten minste 51 miljoen ton CO_2-emissies. Duitsland heeft de verwachte milieuwinst van de aangemelde maatregel dus geïdentificeerd en gekwantificeerd in termen van steun per ton vermeden CO_2-equivalente emissies. Ten tweede is de Commissie ook ingenomen met het feit dat de uitfaseringswet voorziet in de vernietiging van CO_2-emissierechten op nationaal niveau en op jaarbasis, zoals beschreven in overweging 19. De uitfaseringswet voorziet in de vernietiging van CO_2-emissierechten ten belope van de extra emissiereducties als gevolg van de sluiting van bruinkoolcentrales, rekening houdend met de interventie van de marktstabiliteitsreserve. Bij het bepalen van het aantal CO_2-emissierechten dat zal worden geschrapt, zou Duitsland rekening houden met vervangende technologieën. Daarom is de Commissie van mening dat aan het vereiste van punt 434 van de CEEAG is voldaan.

(437) Met betrekking tot punt 435 van de CEEAG wijst de Commissie erop dat bij het ontwerpen van een maatregel de voorkeur wordt gegeven aan een concurrerende biedprocedure waarmee verstoringen van de mededinging en het handelsverkeer tot een minimum worden beperkt. Zoals beschreven in overweging 32 hebben de Duitse autoriteiten echter geldige argumenten naar voren gebracht waarom een concurrerende biedprocedure in het onderhavige geval niet van toepassing zou moeten zijn en de Commissie heeft ingestemd met dat standpunt (overwegingen 388 e.v.). Daarom aanvaardt de Commissie bij wijze van uitzondering het ontbreken van een concurrerende biedprocedure in het onderhavige geval. Bij ontstentenis van een concurrerende biedprocedure zal de Commissie de effecten van de steun op de mededinging en het handelsverkeer beoordelen op basis van de vormgeving van de maatregel en het effect ervan op de relevante markt.

(438) De Commissie merkt op, zoals benadrukt in overweging 333, dat de aangemelde maatregel gevolgen heeft voor de mededinging op de elektriciteitsmarkt. De maatregel zal met name de mededinging in Duitsland en in de aangrenzende gebieden beïnvloeden en zal waarschijnlijk van invloed zijn op de *merit order* en dus op de groothandelsprijs voor elektriciteit.

(439) De Commissie is echter van mening dat de opzet van de aangemelde maatregel ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer voorkomt. Ten eerste is de aangemelde maatregel beperkt in de tijd, met name met het oog op de versnelde uitfasering tegen 2030. Ten tweede is de aangemelde maatregel evenredig en blijft deze onder de geraamde gederfde winsten van RWE, d.w.z. dat in de herziene berekening voor de gewijzigde RWE-maatregel de gederfde winsten van de bruinkoolcentrales van RWE die vervroegd worden gesloten, worden geraamd op 2,2 miljard EUR voor 2022, vergeleken met de netto contante waarde van de overeengekomen compensatie van 1,7 miljard EUR. De netto contante waarde van de compensatie is dus lager dan de geraamde gederfde winsten (zie overweging 64) en is derhalve niet in staat de financiële positie van de begunstigde te verbeteren. De Commissie merkt op dat deze twee ontwerpaspecten van de aangemelde maatregel het risico van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer beperken.

(440) Derde partijen hebben hun bezorgdheid geuit over het vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer (zie de overwegingen 224 tot en met 229). Zij stellen dat bruinkoolexploitanten met behulp van de aangemelde maatregel in staat zullen zijn naburige markten, zoals elektriciteit die wordt opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen, te betreden of hun positie daarop te versterken ten nadele van hun concurrenten. Als de bruinkoolexploitanten bijvoorbeeld investeren in kapitaalintensieve energiecentrales voor het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, zou dit leiden tot sterke verstoringen van de mededinging. Sommige derde partijen voerden voorts aan dat de compensatie in strijd is met artikel 106 VWEU in samenhang met artikel 102 VWEU, aangezien zij de vermeende positie van RWE als energieproducent met een machtspositie op de markt consolideert in een situatie waarin de markt hoe dan ook krimpt, ten gunste van RWE (zie overweging 220).

(441) Duitsland betwist het argument van de derde partijen dat de compensatie RWE ten goede komt op de Europese markt en dat de aangemelde maatregel in strijd is met artikel 106 in samenhang met artikel 102 VWEU (zie overweging 274). Duitsland voerde aan dat de aangemelde maatregel de mededinging niet vervalst of dreigt te vervalsen of het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt, aangezien RWE geen machtspositie op de markt inneemt (zie overweging 274).

(442) De Commissie is het niet eens met deze standpunten van de derde partijen. Ten eerste heeft de Commissie het nulscenario beoordeeld en aannemelijk geacht, wat betekent dat de bruinkoolcentrales tot na de geplande sluitingsdatum actief zouden zijn gebleven en dat de winsten dus aan RWE zouden zijn toegekomen. Aangezien RWE in het feitelijke scenario niet beter af is dan in het nulscenario, kan er dus geen sprake zijn van een onrechtmatig voordeel dat RWE in staat zou stellen om de aangrenzende markten te betreden of haar positie op die markten te versterken. Ten tweede zal de uitfasering van bruinkool de capaciteit op de markt verminderen en andere partijen, waaronder de producenten van hernieuwbare energiebronnen, in staat stellen de markt te betreden of hun positie op de markt te versterken. Derhalve ontvangt RWE geen concurrentievoordeel ten opzichte van haar concurrenten als gevolg van de gewijzigde RWE-maatregel. Ten derde zou RWE, aangezien zij wordt gecompenseerd voor haar gederfde winsten, die zij zonder de uitfasering van bruinkool zou hebben gerealiseerd, ook zonder de aangemelde maatregel de mogelijkheid hebben gehad om nieuwe investeringen te doen. Daarom zal de aangemelde maatregel de positie van RWE op de relevante markt niet versterken. Ten slotte is dit besluit niet van toepassing op een beoordeling op grond van de artikelen 102 en 106 VWEU, aangezien dit formele onderzoek betrekking heeft op artikel 107 VWEU. De Commissie wijst er voorts op dat, zoals Duitsland heeft bevestigd, RWE geen enkele garantie heeft ten aanzien van latere investeringssteun vanwege de sluiting van haar energiecentrales. Dergelijke steun zal, indien deze wordt verleend, een afzonderlijke maatregel zijn die via openbare aanbestedingen wordt toegekend (zie overweging 273).

(443) Een derde partij had aangevoerd dat de maatregel RWE op onredelijke wijze zal bevoordelen en om dit te voorkomen, moeten aanvullende verbintenissen worden aangegaan, zoals in de zaak betreffende de herstructurering van British Energy plc (de "zaak BE") ([165]) (zie overweging 227). De Commissie is het niet eens met dit standpunt. De zaak BE werd beoordeeld aan de hand van de richtsnoeren van de Commissie voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden ([166]), die betrekking hebben op een situatie waarin een onderneming in moeilijkheden reddings- of herstructureringssteun nodig heeft. Aangezien de begunstigde in dergelijke gevallen niet in staat is zonder overheidsmaatregelen op de markt te blijven, kunnen aanvullende maatregelen om verdere verstoringen van de mededinging te voorkomen nodig zijn op grond van de richtsnoeren van de Commissie voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden. RWE is daarentegen geen onderneming in moeilijkheden (zie overweging 456) en de aangemelde maatregel heeft geen betrekking op een reddings- of herstructureringssituatie, maar veeleer op een vervroegde sluiting van een winstgevende onderneming. Daarom kan de zaak BE in de onderhavige zaak niet naar analogie worden gebruikt.

(444) Voorts verwees een derde partij naar het zogenaamde "klimaatarrest" van het Duitse grondwettelijk hof van 24 maart 2021, volgens welke een uitfasering in 2038 te laat is om de klimaatdoelstellingen van Duitsland te verwezenlijken, en de maatregel dus niet aan de doelstelling ervan voldoet. Daarom kan volgens deze derde partij worden gesteld dat de negatieve effecten zwaarder wegen dan de positieve effecten, aangezien de maatregel niet bijdraagt tot de verwezenlijking van de noodzakelijke klimaatdoelstellingen van Duitsland (zie overweging 226). De Commissie merkt op dat de ontmanteling van de installaties van RWE is vervroegd naar 2030 en dat compensatie alleen wordt gevorderd voor de eenheden die uiterlijk in 2025 worden gesloten. Het argument van de derde partij is derhalve niet relevant.

(445) Tot besluit is de Commissie van mening dat aan de voorschriften van punt 435 van de CEEAG is voldaan en dat de aangemelde maatregel zodanig is opgezet dat daarmee ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer worden vermeden.

6.3.4. *Afweging tussen de positieve effecten van de steun en de negatieve effecten ervan op de mededinging en het handelsverkeer*

(446) Zoals beschreven in de punten 71 en 72 van de CEEAG zal de Commissie in een laatste stap een afweging maken tussen de geconstateerde negatieve effecten van de steunmaatregel op de mededinging en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, en de positieve effecten van de voorgenomen steun op de gesteunde economische activiteiten, met inbegrip van de bijdrage ervan aan de bescherming van het milieu en de doelstellingen van het energiebeleid en, vooral, aan de transitie naar ecologisch duurzame activiteiten en aan het behalen van de juridisch bindende doelstellingen van de Europese klimaatwet en de energie- en klimaatdoelstellingen van de Unie voor 2030. Bij die afwegingstoets zal de Commissie bijzondere aandacht hebben voor artikel 3 van Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad ([167]), met inbegrip van het beginsel "geen ernstige afbreuk doen", of andere vergelijkbare methodieken.

(447) De negatieve effecten van de maatregel op de mededinging en het handelsverkeer moeten voldoende beperkt zijn, zodat de maatregel per saldo positief is. Volgens punt 73 van de CEEAG zal de Commissie een steunmaatregel alleen als verenigbaar met de interne markt aanmerken wanneer de positieve effecten groter zijn dan de negatieve effecten.

(448) Het Hof heeft verduidelijkt dat de Commissie, om te beoordelen of een maatregel de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, de positieve gevolgen van de voorgenomen steunmaatregel voor de ontwikkeling van de bedrijvigheden die deze maatregel beoogt te ondersteunen, moeten worden afgewogen tegen de negatieve gevolgen die deze steunmaatregel voor de interne markt kan hebben ([168]).

([165]) Beschikking van de Commissie van 27 november 2002 betreffende steunmaatregel NN 101/2002 — Verenigd Koninkrijk — Reddingssteun voor British Energy plc.

([166]) Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1).

([167]) Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/2088 (PB L 198 van 22.6.2020, blz. 13).

([168]) Arrest van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, ECLI:EU:C:2020:742, punt 101.

(449) Daarentegen moet worden opgemerkt dat de aangemelde maatregel, zoals beschreven in overweging 439, gevolgen zal hebben voor de mededinging in Duitsland en in de aangrenzende gebieden, en de *merit order* zal veranderen. Zoals beschreven in afdeling 6.3.3.2, is de gewijzigde RWE-maatregel echter zo ontworpen dat ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer worden vermeden. In het bijzonder stelt de gewijzigde RWE-maatregel de begunstigde in staat zijn marktpositie te versterken of nieuwe markten te betreden op een wijze die in het nulscenario niet mogelijk zou zijn geweest.

(450) Wat de positieve kant betreft, merkt de Commissie op dat de afbouw van elektriciteitsopwekking uit bruinkool de ontwikkeling van extra capaciteit voor elektriciteitsopwekking op basis van andere technologieën, namelijk hernieuwbare energiebronnen, zal vergemakkelijken en Duitsland in staat zal stellen zijn doelstelling inzake klimaatneutraliteit volgens schema te verwezenlijken, d.w.z. de tussentijdse doelstelling tegen 2030 en de definitieve doelstelling tegen 2045 (zie afdeling 6.3.2). Bovendien zal de steun positieve effecten teweegbrengen wat de winst op milieugebied betreft, zoals de aanzienlijke daling van de CO_2-emissies met miljoenen tonnen CO_2 per jaar, wat kan neerkomen op ongeveer 40 % van de CO_2-emissies in Duitsland (overwegingen 16 en 17). Zonder de aangemelde maatregel zouden deze reducties niet binnen dezelfde termijn plaatsvinden, aangezien RWE niet zou worden aangespoord om de exploitatie van haar winstgevende bruinkoolinstallaties te beëindigen. Bovendien zorgt de aangemelde maatregel voor voorspelbaarheid met betrekking tot de sluiting van bruinkoolcentrales, waardoor de voorzieningszekerheid wordt gewaarborgd en bruinkoolexploitanten zekerheid krijgen wat betreft werkgelegenheid en andere maatschappelijke effecten.

(451) Voorts hebben de Duitse autoriteiten de aangemelde maatregel zo ontworpen dat de potentiële verstoring van de mededinging als gevolg van de aangemelde maatregel tot een minimum wordt beperkt, zoals beschreven in overweging 440. De positieve effecten van de aangemelde maatregel zullen daarom de transitie naar ecologisch duurzame activiteiten ondersteunen en bijdragen tot de verwezenlijking van de juridisch bindende streefcijfers in het kader van de Europese klimaatwet en de streefcijfers voor klimaat en energie van de Unie voor 2030, door de ontwikkeling van elektriciteitsopwekking uit alternatieve energiebronnen, zoals hernieuwbare energiebronnen, te vergemakkelijken.

(452) Bovendien is de aangemelde maatregel in overeenstemming met het beginsel "geen ernstige afbreuk doen", aangezien de aangemelde maatregel geen economische activiteiten ondersteunt die ernstig afbreuk zouden doen aan milieudoelstellingen, bijvoorbeeld het verhogen van de broeikasgasemissies. Daarentegen heeft de aangemelde maatregel tot doel broeikasgasemissies te verminderen en de ontwikkeling van elektriciteitsopwekking uit alternatieve energiebronnen, zoals hernieuwbare energiebronnen, te vergemakkelijken.

(453) Daarom wegen de positieve effecten van de aangemelde maatregel op tegen de tijdelijke gevolgen voor de mededinging in Duitsland en de aangrenzende gebieden, aangezien de aangemelde maatregel grotere broeikasgas-emissiereducties zal opleveren en zodanig is ontworpen dat de verstoring van de mededinging wordt beperkt, aangezien de maatregel beperkt is in de tijd, met name gezien de versnelde uitfasering tegen 2030, evenredig is en onder de geraamde gederfde winsten van RWE blijft (zie overweging 440). Per saldo is de aangemelde maatregel in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU, aangezien hij de ontwikkeling van de economische activiteit van elektriciteitsopwekking uit alternatieve bronnen vergemakkelijkt, indien deze steun de mededinging niet zodanig beïnvloedt dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(454) Tot besluit is de Commissie van mening dat aan de voorschriften van de punten 71 tot en met 73 van de CEEAG is voldaan. De Commissie is derhalve van oordeel dat de positieve effecten van de aangemelde maatregel opwegen tegen de potentiële negatieve effecten ervan op de mededinging en het handelsverkeer.

6.3.5. *Ondernemingen in moeilijkheden en ten aanzien waarvan een bevel tot terugvordering uitstaat*

(455) De Commissie merkt op dat Duitsland heeft bevestigd dat RWE geen onderneming in moeilijkheden is en dat er ten aanzien van haar geen bevel tot terugvordering uitstaat (overwegingen 81 en 82). Derhalve voldoet de gewijzigde RWE-maatregel aan de punten 14 en 15 van de CEEAG ([169]).

([169]) Dit houdt ook in dat geen vergelijking met de zaak inzake herstructurering van British Energy plc, zoals een derde partij heeft voorgesteld, kan worden gemaakt.

6.3.6. *Conclusie over de verenigbaarheid van de steun*

(456) Tot besluit is de Commissie van mening dat de gewijzigde RWE-maatregel verenigbaar is met de interne markt, aangezien de maatregel de ontwikkeling van een economische activiteit vergemakkelijkt en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig beïnvloedt dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Voorts zijn de positieve effecten van de steun groter dan de negatieve effecten ervan op de mededinging en het handelsverkeer. De gewijzigde RWE-maatregel is derhalve verenigbaar met afdeling 4.12.1 van de CEEAG en artikel 107, lid 3, punt c), VWEU.

7. **CONCLUSIE**

(457) De gewijzigde RWE-maatregel is verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU, in het licht van de relevante bepalingen van de CEEAG,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteunmaatregel die de Bondsrepubliek Duitsland ten gunste van RWE voornemens is uit te voeren voor een bedrag van 2,6 miljard EUR is verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, punt c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

De uitvoering van de staatssteun ten belope van 2,6 miljard EUR is bijgevolg geoorloofd.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 11 december 2023.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Uitvoerend vicevoorzitter