DECISÃO (UE) 2024/2418 DA COMISSÃO

de 11 de dezembro de 2023

relativa ao auxílio estatal SA.53625 (2021/C) concedido pela Alemanha para a eliminação progressiva da lenhite

[notificada com o documento C(2023) 8551]

(Apenas faz fé o texto em língua inglesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações em conformidade com as disposições supracitadas ([1]) e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

(1) Na sequência de contactos anteriores à notificação, a Alemanha notificou à Comissão, por notificação eletrónica de 2 de dezembro de 2020, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, um auxílio a favor da Lausitz Energie Kraftwerke AG (a seguir «LEAG») (a seguir «medida LEAG») e da RWE Power AG («RWE») (a seguir «medida RWE») para a eliminação progressiva da produção de eletricidade a partir de lenhite (designadas em conjunto por «medida»). A Alemanha apresentou informações adicionais em 13 e 14 de janeiro de 2021.

(2) A Comissão também recebeu observações espontâneas por parte de terceiros. As observações da Green Planet Energy («GPE») e de uma parte anónima foram transmitidas em 7 de outubro de 2020 à Alemanha para que esta se pronunciasse, tendo a Alemanha respondido em 17 de novembro de 2020. Além disso, a LEAG apresentou observações em 10 de dezembro de 2020.

(3) Em 2 de março de 2021, a Comissão adotou uma decisão («decisão de início do procedimento») ([2]) para dar início ao procedimento formal de investigação em relação ao auxílio concedido à LEAG e à RWE.

(4) A Alemanha apresentou observações sobre a decisão de início do procedimento em 1 de abril de 2021. Para além das observações da Alemanha, a Comissão recebeu observações de 27 terceiros. A LEAG e a RWE apresentaram as suas observações sobre a decisão de início do procedimento em 7 de junho de 2021. A Alemanha pronunciou-se sobre as observações dos terceiros em 6 de setembro de 2021 e respondeu em 3 de setembro de 2021 a um pedido de informações apresentado pela Comissão em 11 de agosto de 2021.

(5) Em 17 de maio de 2022, foi publicada uma comunicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, convidando os terceiros interessados a apresentarem observações, nos termos do artigo 108.º, n.º 2, do TFUE, sobre a aplicabilidade e a aplicação das Orientações da Comissão relativas a auxílios estatais à proteção do clima e do ambiente e à energia 2022 («CEEAG») ([3]) e, se for caso disso, sobre os motivos de compatibilidade enunciados nas referidas orientações, nomeadamente nas secções 3 e 4.12, no que diz respeito à medida LEAG e à medida RWE, relativamente às quais a Comissão deu início ao procedimento formal de investigação (a «consulta pública») ([4]).

([1]) JO C 177 de 7.5.2021, p. 50; JO C 199 de 17.5.2022, p. 9; JO C 131 de 14.4.2023, p. 45.
([2]) Decisão da Comissão, de 2 de março de 2021, relativa ao auxílio estatal SA.53625 (2020/N) — Alemanha — Eliminação progressiva da lenhite (JO C 177 de 7.5.2021, p. 50).
([3]) JO C 80 de 18.2.2022, p. 1.
([4]) JO C 199 de 17.5.2022, p. 9.

(6) Por ofícios de 18 de maio de 2022, a Comissão informou a Alemanha e os terceiros que tinham apresentado observações na sequência da publicação da decisão de início do procedimento sobre o convite publicado em 17 de maio de 2022 e convidou-os a apresentarem as suas observações.

(7) A Alemanha não apresentou observações. A Comissão recebeu observações por parte de 19 terceiros interessados. A LEAG e a RWE apresentaram as suas observações em 17 de junho de 2022. Por ofício de 7 de setembro de 2022, a Alemanha comunicou que não tencionava pronunciar-se sobre as novas observações dos terceiros.

(8) Em 23 de dezembro de 2022, a Alemanha apresentou à Comissão alterações à notificação de 2 de dezembro de 2020 relativa à medida RWE, tendo em conta o acordo celebrado com a RWE em 4 de outubro de 2022 para a aceleração da eliminação progressiva da produção de eletricidade a partir do carvão até 2030 na zona de extração de lenhite de Rhenish («medida RWE alterada» ou «medida notificada»).

(9) Em 16 de novembro de 2022, a Comissão recebeu observações espontâneas de oito partes sobre a medida RWE alterada, que foram transmitidas à Alemanha em 2 de dezembro de 2022. A Alemanha pronunciou-se sobre estas observações em 11 de janeiro de 2023.

(10) Em 2 de março de 2023, a Comissão adotou uma decisão de prorrogação do procedimento formal de investigação em relação à medida RWE (a seguir «decisão de prorrogação») ([5]).

(11) A Alemanha apresentou observações sobre a decisão de prorrogação em 31 de março de 2023. A Comissão recebeu observações por parte de 12 terceiros interessados. A RWE e a LEAG apresentaram as suas observações sobre a decisão de prorrogação em 12 e 15 de maio de 2023, respetivamente. A Alemanha pronunciou-se sobre as observações de terceiros em 6 de julho de 2023.

(12) A Alemanha concorda, a título excecional, em renunciar aos seus direitos decorrentes do artigo 342.º do TFUE, em conjugação com o artigo 3.º do Regulamento n.º 1/1958 ([6]), e em que a presente decisão seja adotada e notificada em língua inglesa.

2. ÂMBITO DA DECISÃO

(13) A Comissão considera que alguns dos factos e circunstâncias descritos na decisão de início do procedimento se alteraram após a adoção dessa decisão, nomeadamente a medida RWE, tal como identificada na decisão de início do procedimento, que foi alterada desde a adoção dessa decisão, em especial no que diz respeito às datas de encerramento e ao cálculo dos lucros cessantes da RWE. Por conseguinte, a Comissão alargou o âmbito da sua investigação na decisão de prorrogação.

(14) O âmbito da presente decisão limita-se à apreciação da medida RWE alterada. O procedimento formal de investigação da Comissão sobre a medida LEAG está em curso; a medida LEAG não é abrangida pelo âmbito da presente decisão e será apreciada separadamente.

(15) A Comissão observa que a medida RWE, tanto na sua forma inicial como na sua forma alterada, não é concedida com base num regime de auxílios e não constitui um auxílio sujeito ao dever de notificação concedido com base num regime de auxílios. Por conseguinte, a Comissão considera que se trata de uma medida de auxílio individual, na aceção do artigo 1.º, alínea e), do regulamento processual dos auxílios estatais ([7]). As compensações a favor da RWE e da LEAG constituem duas medidas individuais distintas e não fazem parte de um regime de auxílios. Isto deve-se aos seguintes factos: i) a base jurídica (ver considerando 30 *infra)* não define os beneficiários da medida de forma geral e abstrata, antes menciona clara e explicitamente que existem dois beneficiários (RWE e LEAG); ii) a compensação está ligada a uma situação específica (eliminação progressiva da lenhite); e iii) a base jurídica estabelece os montantes específicos e distintos a pagar aos dois beneficiários, bem como o período em causa. O ponto 44, n.º 1), da base jurídica estabelece o direito da RWE e da LEAG a compensações de 2,6 mil milhões de EUR e de 1,75 mil milhões de EUR, respetivamente. Além disso, a Alemanha e estes operadores assinaram o «contrato de direito público relativo à redução e cessação da produção de eletricidade a partir de lenhite na Alemanha» («contrato de 2021»).

([5]) JO C 131 de 14.4.2023, p. 45.
([6]) Regulamento n.º 1 que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica Europeia (JO 17 de 6.10.1958, p. 385/58).
([7]) Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

3. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DA MEDIDA NOTIFICADA

3.1. Objetivos climáticos da Alemanha e objetivo da medida notificada

(16) A Alemanha pretende alcançar a neutralidade na emissão de gases com efeito de estufa («GEE») até 2045. Neste contexto, a Alemanha estabeleceu uma meta intermédia para 2030 que consiste em reduzir as emissões de GEE em toda a economia a nível nacional em, pelo menos, 65 % em relação aos níveis de 1990. As metas climáticas nacionais da Alemanha estão consagradas na lei federal sobre as alterações climáticas (*Bundes-Klimaschutzgesetz*), aprovada em 2019 e alterada em 2021. Para o período de 2020 a 2030, a lei federal sobre as alterações climáticas define limites anuais quantificados de emissões de GEE para seis setores individuais: energia, indústria, edifícios, transportes, agricultura, bem como resíduos e outros. As metas são fixadas em consonância com os planos europeus de redução dos GEE, seguindo uma trajetória linear ([8]). Além disso, os limites de emissão previstos no Regulamento Partilha de Esforços da UE ([9]) (que englobam os setores não abrangidos pelo CELE) são juridicamente vinculativos. A Alemanha alega que, para respeitar estes limites, é necessário alcançar em tempo útil a meta específica para o setor da energia. As emissões de CO_2 do setor da energia terão de ser reduzidas e passar de cerca de 257 milhões de toneladas de equivalente CO_2 em 2022 ([10]) para 108 milhões de toneladas de equivalente CO_2 até 2030.

(17) A Alemanha considera que a redução da produção de eletricidade a partir do carvão é fundamental para alcançar os seus objetivos climáticos. A Alemanha prevê a eliminação progressiva da produção de eletricidade a partir do carvão até 2038, o mais tardar, incluindo a hulha e a lenhite. Em 2022, a produção de eletricidade a partir do carvão representou 31 % da matriz elétrica alemã, tendo a lenhite contribuído com 20 pontos percentuais para essa produção ([11]). Segundo dados preliminares ([12]), em 2021 as centrais elétricas alimentadas a lenhite emitiram 110 milhões de toneladas de CO_2, o que representa cerca de 51 % das emissões de CO_2 do setor da eletricidade nesse ano ([13]).

(18) Segundo as estimativas da Alemanha, as instalações de lenhite da RWE afetadas pela eliminação progressiva foram responsáveis por cerca de 67 milhões de toneladas de emissões de CO_2 em 2018 e por cerca de 52 milhões de toneladas de emissões de CO_2 em 2019 ([14]). A Alemanha alegou que a quantificação exata dos benefícios ambientais da medida notificada é complexa e está altamente dependente dos pressupostos a considerar. Com base nos pressupostos utilizados no cálculo revisto (ver secção 3.6), a Alemanha calculou que a medida notificada permitiria poupar uma quantidade bruta de 51 milhões de toneladas de emissões de CO_2. No entanto, uma vez que o cálculo revisto diz apenas respeito a uma parte e não a todas as centrais elétricas alimentadas a lenhite da RWE, esta estimativa subestima significativamente o efeito total, não sendo possível indicar o montante do auxílio por tonelada de emissões de equivalente CO_2 evitadas. Este valor seria também bastante inexato, uma vez que não seria tido em conta um eventual efeito de ricochete ([15]).

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

([9]) Regulamento (UE) 2018/842 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativo às reduções anuais obrigatórias das emissões de gases com efeito de estufa pelos Estados-Membros entre 2021 e 2030 como contributo para a ação climática a fim de cumprir os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris e que altera o Regulamento (UE) n.º 525/2013 (JO L 156 de 19.6.2018, p. 26).

([10]) Em linha: 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]) Em linha: https://www.ag-energiebilanzen.de/. Segundo a *Strommix 2022*, a produção de eletricidade a partir de lenhite foi de 116 TWh, o que corresponde a uma quota de 20 %.

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

([13]) As emissões de CO_2 do setor da eletricidade ascenderam a 215 milhões de toneladas em 2021, segundo o documento *Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990-2022*, *Umweltbundesamt*, abril de 2023, p. 23.

([14]) Este cálculo baseia-se em dados específicos de cada bloco da Plataforma de Transparência da REORTE sobre os volumes horários de produção de eletricidade avaliados com base no fator de emissão da lenhite na zona de extração de lenhite de Rhenish e os ganhos de eficiência específicos das centrais elétricas.

([15]) Muitas vezes, os ganhos de eficiência reduzem os custos dos produtos ou dos serviços, o que, por sua vez, pode aumentar o consumo (devido à redução dos preços), anulando assim parcialmente as poupanças iniciais. Este fenómeno é designado por «efeito de ricochete». Mais informações em linha: https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/waste-resources/economic-legal-dimensions-of-resource-conservation/rebound-effects.

(19) Além disso, a Alemanha alega que a base jurídica da medida notificada (descrita no considerando 30) prevê a anulação de licenças de emissão de CO_2 correspondentes às reduções adicionais de emissões resultantes do encerramento de instalações elétricas alimentadas a lenhite, tendo em conta a intervenção da reserva de estabilização do mercado ([16]). Ao determinar o número de licenças de emissão de CO_2 que serão suprimidas, a Alemanha terá em conta as tecnologias de substituição.

(20) A Alemanha alega que a medida notificada visa o desmantelamento das centrais elétricas antes do final da sua vida útil técnica e económica, com base numa trajetória de desmantelamento previsível e obrigatória. Esse desmantelamento conduz a uma redução da capacidade de produção de energia no mercado, embora a procura de eletricidade se mantenha inalterada ou venha a aumentar no futuro. Outros participantes no mercado também beneficiam da previsibilidade proporcionada pela trajetória de desmantelamento obrigatória, uma vez que têm uma noção clara de que capacidades de produção sairão do mercado, e em que momento. Assim, a redução da capacidade de produção através da eliminação progressiva das centrais elétricas alimentadas a lenhite cria margem para a expansão adicional de outras capacidades de produção, incluindo a partir de fontes de energia renováveis («FER»).

(21) A Alemanha alega ainda que o objetivo da medida notificada é a eliminação progressiva das centrais elétricas alimentadas a lenhite, a fim de reduzir significativamente as emissões de GEE no setor da eletricidade, o que, por sua vez, permitirá à Alemanha alcançar a sua meta de neutralidade climática até 2045 e cumprir a meta intermédia de 2030. A Alemanha salienta ainda que, embora a presença de FER na matriz elétrica alemã já seja elevada (por exemplo, em 2022, a produção de eletricidade a partir de FER aumentou para 47 % ([17]) e, no primeiro trimestre de 2023, a produção a partir de FER aumentou para 50,3 % do consumo de energia da Alemanha ([18])), não é suficiente para alcançar em tempo útil as metas de neutralidade climática fixadas pela Alemanha.

(22) Segundo a Alemanha, independentemente do aumento da penetração das FER, a redução das emissões associada à eliminação progressiva da lenhite é necessária para alcançar as metas climáticas nacionais. A penetração crescente das FER, por si só, aumentaria a oferta de eletricidade isenta de carbono no mercado sem criar novas emissões, mas não conduziria a uma redução suficientemente rápida das capacidades de produção já existentes que produzem emissões. Tal é especialmente válido para as centrais elétricas a lenhite, que têm custos operacionais relativamente baixos e que são menos suscetíveis de serem afastadas do mercado do que alternativas de combustíveis fósseis mais dispendiosas e com menor intensidade de emissões (como o gás). Por conseguinte, a fim de alcançar as metas, é necessário aumentar a penetração das FER e, simultaneamente, reduzir as atuais capacidades de produção a partir de combustíveis fósseis. Assim, segundo a Alemanha, a intervenção do Estado é necessária.

3.2. **Elaboração das medidas estratégicas**

(23) A fim de obter um consenso social sobre uma política energética e climática revista, o Governo alemão criou, em 6 de junho de 2018, a Comissão para o Crescimento, a Mudança Estrutural e o Emprego («Comissão do Carvão»), cujos membros representavam um vasto espetro de agentes sociais, políticos e económicos.

(24) Em janeiro de 2019, a Comissão do Carvão apresentou propostas que visavam alcançar as metas climáticas nacionais e, simultaneamente, cumprir os objetivos de segurança do aprovisionamento, acessibilidade dos preços da eletricidade e salvaguarda das perspetivas para as pessoas empregadas nas regiões carboníferas. No que diz respeito à produção de eletricidade a partir de hulha e de lenhite, propôs uma eliminação progressiva até 2038. Para alcançar este objetivo, propôs uma combinação de acordos de encerramento celebrados entre o Governo e os operadores de lenhite, bem como concursos para incentivar o encerramento antecipado de centrais a hulha e de pequenas centrais a lenhite.

(25) Para além das propostas da Comissão do Carvão, a Alemanha avaliou as seguintes opções estratégicas alternativas para alcançar as reduções previstas das emissões de CO_2: i) recurso ao atual Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE («CELE») e às metas para as energias renováveis; ii) fixação um preço mínimo nacional de CO_2 para setores já abrangidos pelo CELE; e iii) encerramento regulamentar sem compensação. A Alemanha explicou que estas opções não foram escolhidas, pelas seguintes razões:

([16]) A reserva de estabilização do mercado visa fazer face ao excedente de licenças de emissão acumulado no Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE desde 2009 e melhorar a resiliência do sistema a choques importantes, ajustando a oferta de licenças de emissão a leiloar.

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

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

(26) Opção i): o recurso ao CELE teria conduzido a reduções das emissões a nível europeu, mas não teria permitido alcançar as metas nacionais de redução das emissões de uma forma igualmente direcionada. Não teria sido possível planear antecipadamente uma trajetória de encerramento gradual, o que teria tido um impacto mais significativo na segurança do aprovisionamento e nos trabalhadores do setor.

(27) Opção ii): a fixação de um preço mínimo do CO_2 teria conduzido a custos mais elevados para o setor da energia, bem como para a indústria, o que colocaria as empresas alemãs em situação de desvantagem e conduziria a distorções do mercado interno. Tal como para a opção i), o impacto na produção de eletricidade a partir do carvão seria difícil de prever e não teria sido possível planear antecipadamente uma trajetória de redução gradual. Além disso, é difícil fixar um nível justo de preços. Se o preço fosse fixado num valor demasiado baixo, seria necessário mais tempo para alcançar os resultados ambientais desejados. Se o preço fosse fixado num valor demasiado elevado, tal poderia conduzir ao encerramento súbito de uma quantidade significativa de instalações de produção alimentadas a carvão, o que poderia ter impactos sociais negativos e ameaçar a segurança do aprovisionamento. Os mesmos argumentos são válidos para outras estratégias com efeitos comparáveis, tais como o aumento dos impostos especiais de consumo sobre a hulha e a lenhite, um imposto sobre o carbono ou normas de desempenho ambiental mais rigorosas.

(28) Opção iii): o encerramento regulamentar a partir de 2020 sem qualquer compensação teria constituído uma ingerência mais significativa nos direitos de propriedade dos operadores individuais.

(29) A Alemanha analisou igualmente outras opções para facilitar a conceção das medidas de eliminação progressiva do carvão. Em especial, a Alemanha examinou a rendibilidade futura esperada das centrais elétricas alimentadas a lenhite, bem como os custos adicionais de reabilitação das minas suportados pelos operadores devido ao encerramento antecipado das suas instalações de lenhite.

3.3. **Base jurídica**

3.3.1. *Base jurídica inicial*

(30) A base jurídica inicial da medida é a «lei sobre a redução e a cessação da produção de eletricidade a partir do carvão e sobre a alteração de outras leis» («lei sobre o encerramento»), adotada em 8 de agosto de 2020. A lei sobre o encerramento estabelece as metas abaixo indicadas para a redução e a cessação da produção a partir do carvão na Alemanha.

Quadro 1

Metas para a produção a partir do carvão na Alemanha

Data prevista	Nível-alvo global (GW)	Meta para a hulha (GW)	Meta para a lenhite (GW)
31.12.2022	30	15	15
1.4.2030	17	8	9
31.12.2038	0	0	0

Fonte: lei sobre o encerramento, artigo 1.º, parte 2, n.º 4.

(31) A fim de alcançar estas metas de redução, a lei sobre o encerramento prevê uma eliminação gradual e constante da produção a partir do carvão. A conceção dos instrumentos para a eliminação progressiva inspirou-se, em grande medida, nas propostas da Comissão do Carvão. No caso da lenhite, a eliminação progressiva e a compensação são especificadas através de um procedimento por negociação entre o Governo alemão e os operadores. No que diz respeito à hulha, a eliminação progressiva seria incentivada através de leilões anuais realizados de 2020 a 2026, acompanhados de uma trajetória regulamentar de encerramento sem compensação para o período 2027-2038 ([19]).

([19]) Decisão da Comissão, de 25 de novembro de 2020, relativa ao auxílio estatal SA.58181 (2020/N) — Alemanha — Mecanismo de concurso para a eliminação progressiva da hulha na Alemanha (JO C 41 de 5.2.2021, p. 1) («decisão alemã sobre a eliminação progressiva da hulha»).

(32) A Alemanha explicou que optou por não eliminar progressivamente as instalações elétricas alimentadas a lenhite através de leilões porque as instalações de lenhite estão indissociavelmente ligadas às instalações mineiras, o que exige uma abordagem mais sistémica. Devido ao seu poder calorífico relativamente baixo, que torna o transporte a longa distância pouco económico, a lenhite é tradicionalmente consumida em pontos próximos dos locais de extração. Assim, as centrais elétricas da região de Rhenish utilizam lenhite extraída na mesma região a partir de minas pertencentes exclusivamente à RWE. Isto significa que as decisões que influenciam a vida útil e os volumes de extração das minas têm implicações diretas para as centrais elétricas adjacentes, uma vez que estas últimas não podem funcionar sem as primeiras. A Alemanha demonstrou ainda que, devido à vastidão das zonas em causa, a extração de lenhite exige horizontes temporais longos para o ordenamento do território e prazos de execução extensos para planear as mudanças. Por conseguinte, o calendário de encerramento das centrais também se baseia em considerações técnicas e de planeamento, o que dificultaria a realização de um leilão com resultados incertos. Estas considerações relativas ao ordenamento do território não se aplicam às centrais alemãs alimentadas a hulha, que podem importar o seu combustível de locais tão distantes como a Austrália. Além disso, existem apenas dois grandes operadores com uma capacidade de produção considerável (a RWE e a LEAG, as quais, em conjunto, controlavam 90 % da capacidade de produção a partir de lenhite na Alemanha no início do processo de eliminação progressiva do carvão), o que torna difícil um leilão verdadeiramente competitivo.

(33) A lei sobre o encerramento autoriza o Governo alemão a celebrar um contrato de direito público com os operadores de lenhite, a fim de regular as condições da redução e cessação da produção de eletricidade a partir de lenhite ([20]). Com base nessa lei, a Alemanha e os operadores de lenhite elaboraram as condições que constam do contrato de 2021. O contrato de 2021 foi aprovado pelo Parlamento alemão em 13 de janeiro de 2021.

(34) Em conformidade com a lei sobre o encerramento, a Alemanha avaliará regularmente o impacto destes instrumentos para a eliminação progressiva, nomeadamente o seu contributo para a redução das emissões de CO_2, bem como o seu impacto na segurança do aprovisionamento e nos preços da eletricidade. As avaliações estavam previstas para 2022 ([21]), 2026, 2029 e 2032 ([22]).

(35) Para além da compensação pelo encerramento antecipado ao abrigo da medida, a Alemanha tenciona compensar três unidades quando entrarem no mecanismo de encerramento diferido (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*), durante um a quatro anos, antes do seu encerramento definitivo ([23]). Trata-se de duas unidades da LEAG e de uma unidade da RWE (Niederaußem G ou H). A compensação pelo encerramento antecipado, tal como descrito na lei sobre o encerramento e no contrato de 2021, não incluiria qualquer compensação recebida no âmbito do mecanismo de encerramento diferido. Esta última compensação é distinta e basear-se-ia principalmente nos lucros cessantes que as centrais elétricas teriam realizado, nos anos em que permanecem no mecanismo, se tivessem sido autorizadas a continuar a operar no mercado nesses anos. Essa compensação basear-se-ia numa abordagem baseada numa fórmula fixa, anexada à base jurídica aplicável ([24]). A Alemanha não notificou o mecanismo de encerramento diferido à Comissão para apreciação ao abrigo das regras da UE em matéria de auxílios estatais.

3.3.2. *Alteração da base jurídica inicial*

(36) Em 19 de dezembro de 2022, a Alemanha adotou a «lei para acelerar a eliminação progressiva da lenhite na zona de extração de lenhite de Rhenish» ([25]) («lei de alteração»), que altera a lei sobre o encerramento. Além disso, em 16 de dezembro de 2022, a Alemanha e a RWE assinaram um contrato de alteração («contrato de alteração») que alterava o contrato de 2021. A Alemanha apresentou estas alterações à Comissão em 23 de dezembro de 2022.

([20]) Artigo 1.º, parte 5, n.º 49, da lei sobre o encerramento.
([21]) A Alemanha confirmou que a avaliação de 2022 foi adiada devido à crise energética e deverá ser concluída o mais rapidamente possível.
([22]) Artigo 1.º, parte 7, n.º 54, da lei sobre o encerramento.
([23]) Ver secção 2.2.4 da decisão de início do procedimento.
([24]) Ver anexo 3 nos termos do n.º 50 da lei sobre o encerramento.
([25]) Título original da lei: «*Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier*». Em linha: http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl122s2479.pdf.

(37) A lei sobre o encerramento (ver artigo 10.º ([26])), o contrato de 2021 (ver ponto 25 ([27])) e a lei de alteração (ver artigo 3.º ([28])) contêm uma cláusula suspensiva que subordina a compensação a favor da RWE à aprovação do auxílio estatal pela Comissão. No que diz respeito ao contrato de alteração, uma vez que se trata de um contrato que altera o contrato de 2021 sem modificar os termos da cláusula suspensiva, a cláusula suspensiva inicial do contrato de 2021 permanece válida. O auxílio ainda não foi concedido e ainda não foram efetuados pagamentos à RWE.

(38) O contrato de 2021 prevê a possibilidade de o alterar por mútuo acordo (n.ºs 20 e 21). Esta possibilidade foi utilizada pela Alemanha e pela RWE para o contrato de alteração, que introduziu alterações nas datas de encerramento de determinadas unidades da RWE, tal como descrito na secção 3.5 da presente decisão.

3.4. **Motivos para dar início ao procedimento formal de investigação**

(39) A Comissão tinha dúvidas quanto à proporcionalidade da medida RWE. Com base nas informações disponíveis e nos elementos descritos na decisão de início do procedimento, a Comissão pediu esclarecimentos e apelou à apresentação de observações sobre os seguintes assuntos (ver secção 3.3.1 da decisão de início do procedimento): i) lucros cessantes a muito longo prazo; ii) mecanismo de encerramento diferido; iii) cenários alternativos apresentados pela Alemanha; e iv) custos adicionais de reabilitação das minas.

3.4.1. *Os lucros cessantes estendem-se a muito longo prazo*

(40) Na decisão de início do procedimento, a Comissão levantou dúvidas (ver considerandos 123 a 132), relativamente aos pressupostos subjacentes ao cálculo dos lucros cessantes para a RWE e a LEAG realizado pela Alemanha, tanto no cenário factual como no contrafactual. Em especial:

a) Duração do funcionamento das instalações de lenhite na ausência da lei sobre o encerramento: a Comissão levantou dúvidas quanto ao facto de as instalações de lenhite funcionarem por mais 48 a 70 anos na ausência da lei sobre o encerramento, ou não exigirem investimentos substanciais em modernização que lhes permitam alcançar vidas úteis tão longas.

b) Incertezas em torno das projeções futuras: a Comissão questionou se a taxa de atualização de 7,5 % tem suficientemente em conta os elevados riscos e incertezas associados às previsões ou se seria necessário prever mecanismos de correção adicionais.

([26]) «As disposições relativas à adjudicação do contrato e à constituição do direito à sobretaxa sobre a hulha no concurso relativo à hulha nos termos do artigo 1.º, secção 18, n.º 8, secção 20, n.º 1, e secções 21 e 23, **as disposições relativas à redução e cessação da produção de eletricidade a partir de lenhite nos termos do artigo 1.º, parte 5, incluindo o contrato de direito público celebrado em conformidade com essas disposições**, e as alterações à lei sobre a cogeração de calor e eletricidade previstas no artigo 7.º **só podem ser aplicadas após a aprovação pela Comissão Europeia ao abrigo da legislação em matéria de auxílios estatais**. Em caso de aprovação nos termos do primeiro período, as disposições nele referidas só podem ser aplicadas em conformidade com a aprovação e durante o período de validade da mesma. O Ministério Federal da Economia e da Energia publica a data de notificação da aprovação nos termos da legislação em matéria de auxílios estatais no Jornal Oficial Federal» (tradução automática, sublinhado nosso).

([27]) «**Os direitos e obrigações** de uma parte contratante ao abrigo das partes 1 e 2 do presente Acordo estão **sujeitos à aprovação do presente Acordo, ao abrigo da legislação em matéria de auxílios estatais e das disposições pertinentes do [artigo 9.º da lei sobre o encerramento]** relativas à redução e cessação da produção de eletricidade a partir de lenhite, pela Comissão Europeia ou a uma notificação correspondente da Comissão Europeia de que o exame nos termos da legislação em matéria de auxílios estatais pode ser concluído positivamente por outros meios que não a aprovação. O Ministério Federal da Economia e da Energia informa sem demora os operadores das instalações da existência da aprovação ou da notificação» (tradução automática, sublinhado nosso).

([28]) «As **disposições relativas à compensação pelo desmantelamento de instalações alimentadas a lenhite** nos termos dos artigos 44.º e 45.° da lei sobre a cessação da produção de eletricidade a partir do carvão, de 8 de agosto de 2020 (Jornal Oficial Federal I, p. 1818), com a última redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da lei para acelerar a eliminação progressiva da lenhite na zona de extração de lenhite de Rhenish (Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier), de 19 de dezembro de 2022 (Jornal Oficial Federal I, p. 2479), e as disposições relativas à compensação pelo desmantelamento alargado nos termos da secção 50, n.º 1, segundo período, da lei sobre a cessação da produção de eletricidade a partir do carvão **só podem ser aplicadas se e na medida em que a Comissão Europeia tenha concedido essa aprovação ao abrigo da legislação em matéria de auxílios estatais** ou se e na medida em que a Comissão Europeia tenha notificado que o exame nos termos da legislação em matéria de auxílios estatais pode ser concluído de outra forma» (tradução automática, sublinhado nosso).

c) Preços dos combustíveis e do CO_2: a Comissão manifestou dúvidas quanto ao cálculo dos lucros cessantes das centrais, uma vez que o modelo alemão utilizou projeções de 2018 da Agência Internacional de Energia e não parecia ter em conta a evolução mais recente do mercado, especialmente os aumentos do preço do CO_2 ocorridos em 2019 e nos anos seguintes (ou seja, até à assinatura do contrato entre o Governo alemão e os dois beneficiários) e as políticas climáticas mais ambiciosas a nível da UE.

d) Os dados a nível de cada instalação foram fornecidos apenas para duas unidades, o que dificultou a verificação, pela Comissão, do cálculo da Alemanha para todas as instalações a encerrar.

e) A Alemanha não apresentou à Comissão uma análise de sensibilidade que lhe permitisse avaliar o impacto dos parâmetros de entrada nos resultados do modelo.

3.4.2. *Mecanismo de encerramento diferido*

(41) Na decisão de início do procedimento (ver considerando 133), a Comissão observou que a RWE e a LEAG também receberão uma compensação por três instalações quando entrarem no mecanismo de encerramento diferido e manifestou dúvidas quanto ao facto de estes pagamentos adicionais serem necessários para encerrar as instalações.

3.4.3. *Cenários alternativos apresentados pela Alemanha*

(42) Na decisão de início do procedimento (ver considerando 134), a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de os cenários de antecipação do desmantelamento, apresentados pela Alemanha como cenários alternativos para justificar os montantes da compensação, serem pertinentes para a avaliação da proporcionalidade. A Comissão observou que é não é certo que a opção de antecipação se concretize e que, mesmo que tal aconteça, não é certo que a antecipação seja aplicada durante três anos, a todas as unidades que encerrarão após 2030, como pressupõe o cenário da Alemanha.

(43) A Comissão observou igualmente na decisão de início do procedimento (ver considerando 135), no que diz respeito apenas à medida LEAG, que, de acordo com os cálculos da Alemanha, o valor atual líquido («VAL») dos lucros cessantes esperados da LEAG não excederia o VAL do montante da compensação num cenário em que a LEAG não expandisse as suas atividades de extração mineira para Mühlrose e Welzow-Süd TA 2. Por conseguinte, a Comissão manifestou dúvidas quanto à proporcionalidade da compensação a favor da LEAG.

3.4.4. *Custos adicionais de reabilitação das minas*

(44) Na decisão de início do procedimento (ver considerandos 137 a 139), a Comissão manifestou dúvidas quanto ao montante dos custos adicionais, uma vez que o estudo da BET/EY apresentado pela Alemanha se baseia em datas de encerramento diferentes das previstas na lei sobre o encerramento e que o estudo assenta em informações de acesso público e admite que os custos podem variar.

(45) No que diz respeito à medida LEAG, a Comissão também manifestou duvidas de que o cenário contrafactual para determinar os custos adicionais devesse incluir o desenvolvimento das subsecções de extração mineira Mühlrose e Welzow-Süd TA 2, uma vez que o referido estudo não considera esse desenvolvimento necessário para que a LEAG satisfaça a sua procura num cenário sem a lei sobre o encerramento.

3.5. **Medida RWE alterada/evolução após a decisão de início do procedimento**

(46) Em 4 de outubro de 2022, o Governo alemão e a RWE chegaram a acordo para uma eliminação acelerada da lenhite na zona de extração de lenhite de Rhenish até 2030, em vez de 2038, como anteriormente previsto ([29]). A Alemanha anunciou que este acordo contribuirá para alcançar as metas de proteção do clima, reforçando simultaneamente a segurança do aprovisionamento na atual crise energética ([30]). Assim, as autoridades alemãs alteraram a lei sobre o encerramento através da adoção da lei de alteração e da assinatura do contrato de alteração com a RWE.

([29]) Ver documento emitido pelo ministério alemão em 4 de outubro de 2022 com os principais elementos deste acordo, disponível em alemão em: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/221004-Eckpunktepapier-RWE-Kohleausstieg.html.

([30]) Ver comunicado de imprensa emitido pelo ministério alemão em 4 de outubro de 2022, disponível em alemão em: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/10/20221004-bundeswirtschaftsminister-habeck-landesministerin-neubaur-und-rwe-verstandigen-sich-auf-beschleunigten-kohleausstieg-2030.html.

(47) Para além da lei de alteração e do contrato de alteração, a Comissão observa ainda que alguns dos factos e circunstâncias em torno do mercado da eletricidade descritos na decisão de início do procedimento se alteraram após a adoção dessa decisão. Em especial, os preços da eletricidade têm vindo a mudar no passado recente. No mercado alemão, o preço médio da eletricidade para o dia seguinte aumentou de 30,5 EUR/MWh em 2020 para 96,8 EUR/MWh em 2021. Esta tendência manteve-se em 2022, ano em que o preço médio para o dia seguinte atingiu 235,4 EUR/MWh e o ambiente de mercado se tornou altamente volátil, com preços médios mensais entre 129 EUR/MWh e 465 EUR/MWh ([31]). O aumento extremo e a volatilidade dos preços da eletricidade foram influenciados, entre outros fatores, pela agressão militar não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia, iniciada em 24 de fevereiro de 2022, e pela utilização deliberada dos fluxos de gás como arma por parte da Rússia. Além disso, os preços das licenças de emissão também seguiram uma tendência crescente, passando de 25 EUR/tCO_2 em 2020, em média, para 53 EUR/tCO_2 em 2021 e 81 EUR/tCO_2 em 2022 ([32]).

(48) A Alemanha informou igualmente a Comissão de que, desde 2020, a RWE encerrou seis unidades alimentadas a lenhite, em conformidade com o calendário estabelecido na lei sobre o encerramento.

Quadro 2

Unidades da RWE encerradas desde 2020

Operador	Nome da instalação	MW (líquidos)	Data da transferência para o mecanismo de encerramento diferido	Data do encerramento
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 (de 176)	-	31.12.2022

(49) As principais características da medida RWE alterada são resumidas nos considerandos 50 a 62 *infra*. A Alemanha explica que as outras disposições (por exemplo, relativas ao tratamento fiscal ou à garantia de fundos para a reinstalação, ou a cláusula de não contencioso) permanecem inalteradas.

3.5.1. *Adiamento do desmantelamento final de duas unidades de final de 2022 para março de 2024*

(50) Duas unidades (Neurath D e Neurath E, com uma capacidade de aproximadamente 600 MW cada), cujo encerramento estava previsto para 31 de dezembro de 2022 nos termos da lei sobre o encerramento e do contrato de 2021, permanecerão disponíveis no mercado até 31 de março de 2024. A Alemanha alega que tal visa atenuar ainda mais o impacto da atual crise energética, poupar gás no setor da eletricidade e, assim, reforçar a segurança do aprovisionamento.

(51) O Governo alemão pode decidir, até 30 de setembro de 2023, manter estas unidades no mercado até 31 de março de 2025 ou transferi-las para uma nova reserva (*Reserve*). Esta nova reserva ainda não foi definida e não faz parte da presente decisão. Se essa nova reserva implicasse um auxílio estatal, a Alemanha notificaria esse facto em conformidade com a sua obrigação estabelecida no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

([31]) *Fonte:* ENTSO-E Transparency Platform, available at https://transparency.entsoe.eu.
([32]) *Fonte:* dados de mercado da Platts.

(52) Com base no ponto 3 do contrato de alteração, se a Alemanha decidir continuar a explorar essas duas unidades por mais um ano (de 1 de abril de 2024 a 31 de março de 2025), tal como descrito no considerando 51 *supra*, a RWE suporta os custos de modernização das unidades, os custos de adaptação do planeamento do pessoal, os custos operacionais e o custo das licenças de emissão de CO_2. Ao mesmo tempo, as receitas provenientes da comercialização de eletricidade continuam a pertencer à RWE, estando sujeitas a um limite máximo das receitas de mercado introduzido para os produtores de eletricidade pela lei alemã sobre o travão dos preços da eletricidade (*Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse und zur Änderung weiterer energierechtlicher Bestimmungen vom 20. Dezember 2022*) e concebido para contribuir para o financiamento de medidas destinadas a atenuar os elevados preços da eletricidade para os consumidores finais ([33]).

(53) Segue-se o quadro alterado com as datas de encerramento, incluído no artigo 1.º, n.º 9, da lei de alteração e no anexo do contrato de alteração:

Quadro 3

Instalações de lenhite: entrada no mecanismo de encerramento diferido e datas de encerramento (as datas revistas são apresentadas em negrito) ([34])

Operador	Nome da instalação	MW (líquidos)	Data da transferência para o mecanismo de encerramento diferido	Data do encerramento
RWE	Niederaußem D	297	-	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	295	-	31.12.2021
RWE	Neurath B	294	-	31.12.2021
RWE	Weisweiler E ou F ([35])	321	-	31.12.2021
RWE	Neurath A	294	-	1.4.2022
RWE	Frechen/Wachtberg (Brikettierung)	120 (de 176)	-	31.12.2022
RWE	**Neurath D**	**607**	-	**31.3.2024**
RWE	**Neurath E**	**604**	-	**31.3.2024**
RWE	Weisweiler E ou 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 ou H	663 ou 656	-	1.4.2028
LEAG	Jänschwalde C	465	-	31.12.2028
LEAG	Jänschwalde D	465	-	31.12.2028
RWE	Weisweiler G ou H	663 ou 656	-	1.4.2029

([33]) No caso das centrais elétricas alimentadas a lenhite, o limite máximo das receitas é fixado com base numa fórmula que tem em conta os seus custos fixos e operacionais.
([34]) As alterações em relação ao quadro 2 da decisão de início do procedimento são assinaladas em negrito.
([35]) No final, foi selecionada a unidade E para descontinuação nesta data.
([36]) No final, foi selecionada a unidade F para descontinuação nesta data.

Operador	Nome da instalação	MW (líquidos)	Data da transferência para o mecanismo de encerramento diferido	Data do encerramento
LEAG	Boxberg N	465	-	31.12.2029
LEAG	Boxberg P	465	-	31.12.2029
RWE	Niederaußem G ou H	628 ou 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 ou H	628 ou 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) A Alemanha apresentou ainda dados sobre a abertura inicial das centrais elétricas da RWE e as datas de encerramento apresentadas no quadro 4. A maioria (13 em 16) das instalações da RWE abriu entre meados da década de 1960 e meados da década de 1970, o que significa que, até à data, essas instalações funcionaram durante cerca de 50 a 60 anos. Três das 16 instalações são mais recentes e abriram pela seguinte ordem: Niederaußem K (data de abertura: 2003); Neurath F (BoA 2) (data de abertura: 2012); Neurath G (BoA 3) (data de abertura: 2012).

(55) A Alemanha alega que, de acordo com os dados apresentados pela RWE às autoridades alemãs, os custos das 14 centrais elétricas mais antigas das 16 da RWE foram (ou teriam sido) amortizados até à data do seu encerramento, segundo a lei sobre o encerramento, em conformidade com as regras contabilísticas da RWE.

(56) Além disso, a Alemanha alega que, de acordo com os dados fornecidos pela RWE, as unidades F e G da central elétrica de Neurath teriam um valor contabilístico total de cerca de 570 milhões de EUR em 31 de março de 2030. Este valor contabilístico representa os custos amortizados e não inclui a propriedade (terrenos). A Alemanha salientou ainda que o calendário de amortização foi ajustado de modo a refletir a obrigação de desmantelar as centrais elétricas em conformidade com a lei sobre o encerramento. Os valores acima descritos refletem os valores contabilísticos que provavelmente se teriam registado se o calendário de amortização inicial tivesse sido mantido. Além disso, as despesas de capital futuras para os custos de inspeção não são tidas em conta. São realizadas inspeções e melhorias regulares de ambas as centrais elétricas, geralmente de quatro em quatro anos, com custos de 60 a 70 milhões de EUR cada. A última inspeção da Neurath F teve lugar em 2023 e da Neurath G em 2021.

([37]) A Saale Energie e a EnBW não receberão qualquer compensação pelo encerramento antecipado, uma vez que não serão obrigadas a encerrar as suas centrais elétricas (Schkopau A e B e Lippendorf S, respetivamente) mais cedo do que previam.

Quadro 4

Instalações de lenhite da RWE: data de abertura *vs.* data de encerramento

Operador	Nome da instalação	Data de abertura/entrada em funcionamento	Data do encerramento
RWE	Niederaußem D	1968	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	1965	31.12.2021
RWE	Neurath B	1972	31.12.2021
RWE	Weisweiler E ou 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 ou F ([39])	1965, 1967	1.1.2025
RWE	Weisweiler G ou H	1974, 1975	1.4.2028
RWE	Weisweiler G ou H	1974, 1975	1.4.2029
RWE	Niederaußem G ou 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 ou H	1974, 1974	31.12.2033

3.5.2. *Aceleração do desmantelamento final de três unidades de 2038 para 2030*

(57) O encerramento de três unidades (Niederaußem K, Neurath F e Neurath G, com uma capacidade de aproximadamente 1 000 MW cada) será antecipado de 31 de dezembro de 2038 para 31 de março de 2030. A Alemanha alega que tal significa reduzir em quase 50 % o tempo de funcionamento restante de 3 GW das centrais elétricas mais recentes e mais eficientes exploradas pela RWE.

(58) A Alemanha observa que a antecipação das datas de encerramento também tem um impacto significativo nos locais de extração mineira que abastecem as três unidades que deverão ser encerradas mais cedo do que o inicialmente previsto. Mais especificamente, no âmbito da medida RWE alterada, foi acordado que a mina «Garzweiler» produzirá significativamente menos lenhite nos próximos anos.

([38]) No final, foi selecionada a unidade E para descontinuação nesta data.
([39]) No final, foi selecionada a unidade F para descontinuação nesta data.

(59) O Governo alemão pode decidir, até 15 de agosto de 2026, se transfere estas três unidades para uma reserva (*Reserve*) até 31 de dezembro de 2033. Esta nova reserva ainda não foi definida e não faz parte da presente decisão. Se essa nova reserva implicasse um auxílio estatal, a Alemanha notificaria esse facto em conformidade com a sua obrigação estabelecida no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. Se estas unidades forem necessárias para essa reserva, as alterações no processo de planeamento das minas a céu aberto não serão superiores às exigidas por um encerramento definitivo das mesmas unidades até 2030. Além disso, a reabilitação que terá início em 2030 também permanecerá inalterada.

3.5.3. *Ausência de compensação adicional a favor da RWE*

(60) A medida RWE alterada não prevê uma compensação adicional a favor da RWE acima do contrato de 2021, antes confirma o montante de 2,6 mil milhões de EUR.

(61) Na opinião da Alemanha, as perdas de receitas decorrentes da exploração de cerca de 3 GW de capacidade nos anos de 2030 a 2038 e os custos adicionais de reescalonamento são compensados, nomeadamente, por receitas superiores ao previsto, decorrentes de mais 15 meses de funcionamento das unidades Neurath D e E entre 2023 e o primeiro trimestre de 2024.

(62) A lei de alteração (artigo 1.º, n.º 4) e o contrato de alteração (ponto 4) preveem que o número de prestações para o pagamento da compensação à RWE seja reduzido de 15 para 10 e que os valores das prestações não sejam iguais, como estava anteriormente previsto. As prestações anuais para os anos de 2020 a 2023 serão de 173 milhões de EUR, enquanto as prestações anuais para os anos de 2024 a 2029 serão de 318 milhões de EUR. Em conformidade com a lei de alteração e o contrato de alteração, a primeira prestação à RWE deveria ser paga, sob reserva da cláusula suspensiva, em 31 de dezembro de 2020, ou seja, quando a RWE encerrou a sua primeira instalação.

3.6. **Cálculo revisto**

(63) No âmbito da observação de 23 de dezembro de 2022, a Alemanha apresentou à Comissão cálculos revistos dos lucros cessantes de nove unidades da RWE que já encerraram ou deverão encerrar até 31 de março de 2025 ([40]), em conformidade com a lei de alteração (artigo 1.º, n.º 9) («cálculo revisto»). Este cálculo, datado de 16 de dezembro de 2022, foi efetuado pela r2b energy consulting.

(64) Com base neste cálculo, o VAL dos lucros cessantes de oito instalações da RWE (encerradas entre 31 de dezembro de 2021 e 31 de março de 2025) é de cerca de 2,2 mil milhões de EUR (2,3 mil milhões de EUR em termos nominais) e, por conseguinte, superior ao VAL da compensação acordada a favor da RWE de 1,7 mil milhões de EUR (2,6 mil milhões de EUR em termos nominais) ([41]). Por conseguinte, tendo em conta este cálculo, a Alemanha alega que o montante da compensação se justifica.

(65) O cálculo revisto mostra que se estima que oito das nove unidades da RWE incluídas no cálculo revisto tenham perdido lucros no período entre 2021 e 2026. Das oito unidades com lucros cessantes, cinco já foram encerradas entre 2021 e 2022 (Neurath A e B, Niederaußem C, Weisweiler E e Frechen/Wachtberg) e as restantes três (Weisweiler F e Neurath D e E) deverão encerrar, o mais tardar, em 2025. Para as nove unidades do cálculo revisto, os lucros cessantes foram calculados apenas para o período compreendido entre o seu encerramento e o final de 2026. Os lucros cessantes nunca se prolongam mais de três anos para além da data prevista para o encerramento de cada instalação. Relativamente à nona instalação incluída no cálculo revisto (Niederaußem D), que encerrou como primeira unidade em 31 de dezembro de 2020, não são alegados lucros cessantes.

(66) Para as sete unidades que deverão ser encerradas após 2026 (Weisweiler G e H, Niederaußem H, K e G e Neurath F e G), o cálculo revisto não inclui lucros cessantes, uma vez que essas unidades são desmanteladas após 2026.

([40]) Para efeitos do cálculo revisto, presume-se que as unidades Neurath D e E, indicadas como encerradas em 31 de março de 2024 no quadro 3 *supra*, estejam encerradas em 31 de março de 2025, como se o governo federal já tivesse decidido mantê-las no mercado por mais um ano (ver considerando 47). Segundo a Alemanha, tal torna o cálculo revisto mais conservador, uma vez que o pressuposto de prolongamento da exploração reduz os lucros cessantes estimados.

([41]) Em termos nominais, o montante da compensação parece ser mais elevado do que os lucros cessantes, uma vez que as prestações da compensação se encontram repartidas por um período mais longo (até 2030) do que os lucros cessantes (até 2026).

(67) O cálculo revisto aplica os seguintes parâmetros principais para estimar os lucros cessantes das nove unidades relativamente às quais foram apresentados dados:

(1) O cálculo pressupõe que as centrais elétricas têm como única fonte de receitas a venda eletricidade de base a taxas de mercado correspondentes às cotações da bolsa alemã de mercadorias EEX. Mais concretamente,

a) Para as unidades já encerradas no momento da apresentação do cálculo revisto à Comissão (Neurath A e B, Niederaußem C e D, Weisweiler E), o cálculo utiliza os pressupostos relativos aos preços da eletricidade e do CO_2, à inflação e ao quadro regulamentar ([42]) de acordo com as expectativas do mercado imediatamente antes das respetivas datas de encerramento. Para os preços da eletricidade e do CO_2, o cálculo utiliza uma média dos preços de futuros para entrega no mês, trimestre ou ano em causa (dependendo da disponibilidade do produto) entre 2021 e 2026, tal como registada na bolsa EEX nas duas semanas anteriores às respetivas datas de encerramento.

b) Para as quatro unidades a encerrar entre 31 de dezembro de 2022 e 31 de março de 2025 (Frechen/Wachtberg, Weisweiler F e Neurath D e E), os pressupostos relativos aos preços da eletricidade e do CO_2, à inflação e ao quadro regulamentar ([43]) foram aplicados de acordo com as recentes expectativas do mercado disponíveis no momento da apresentação do cálculo revisto. Para os preços da eletricidade e do CO_2, o cálculo utiliza uma média dos preços de futuros para entrega no mês, trimestre ou ano em causa (dependendo da disponibilidade do produto) entre 2021 e 2026, tal como registada na bolsa EEX entre 21 de outubro de 2022 e 4 de novembro de 2022.

(2) Para os custos de combustível associados ao fornecimento de lenhite, os custos variáveis da extração de lenhite foram avaliados em 1,5 EUR/MWh(th), enquanto os custos fixos da extração de lenhite foram avaliados em 4,7 EUR/MWh(th). Estes pressupostos foram retirados de um estudo independente realizado pelo Öko-Institut e publicado em janeiro de 2022 ([44]). Presume-se que, quando divididos por unidade de produção, os custos totais da extração mineira sejam estáveis devido ao curto período de duração do cenário contrafactual. Os custos fixos, que constituem a maior parte dos custos totais da extração mineira, demoram normalmente mais tempo a adaptar-se à evolução dos volumes de produção.

(68) O cálculo utiliza as principais características técnicas de cada central elétrica, tais como eficiência, produção elétrica, custos fixos, disponibilidade típica e taxas de utilização. Os custos fixos basearam-se em valores representativos para a respetiva classe de centrais elétricas e correspondem às conclusões do estudo do Öko-Institut.

(69) As receitas provenientes da produção de calor e do mercado de compensação não foram incluídas no cálculo revisto.

(70) Para as unidades a encerrar entre 31 de dezembro de 2022 e 31 de março de 2025, é aplicado no cálculo um limite máximo das receitas de mercado entre 1 de dezembro de 2022 e 30 de abril de 2024. A base jurídica para a aplicação do limite máximo das receitas de mercado está estabelecida na lei alemã sobre o travão dos preços da eletricidade. Quando os preços previstos da eletricidade excedem o limite máximo, o Estado alemão cobra 90 % do excedente de receitas de mercado acima desse limite. O nível do limite máximo, tal como estipulado na lei alemã sobre o travão dos preços da eletricidade, é influenciado pelo custo das licenças de emissão de CO_2. Um preço de CO_2 de 81 EUR/t (que foi o preço médio de mercado à vista em 2022) conduz a um limite máximo de cerca de 160 EUR/MWh. A lei alemã sobre o travão dos preços da eletricidade prevê a aplicação do limite máximo de 1 de dezembro de 2022 a 30 de junho de 2023 e prevê a possibilidade de a prorrogar até 30 de abril de 2024, sob reserva de uma decisão do Governo alemão. No final, o Governo alemão decidiu não prorrogar a aplicação do limite máximo para além de 30 de junho de 2023. As autoridades alemãs salientam que o limite máximo das receitas de mercado afeta os lucros cessantes de uma única instalação (Frechen/Wachtberg), uma vez que as outras unidades alimentadas a lenhite da RWE encerram após o termo do período de aplicação do limite máximo ou foram encerradas antes de o Governo alemão ter adotado planos concretos para o limite máximo.

([42]) No que diz respeito à aplicação do limite máximo das receitas de mercado.
([43]) No que diz respeito à aplicação do limite máximo das receitas de mercado.
([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*. Disponível em: https://www.oeko.de/publikationen/p-details/die-deutsche-braunkohlenwirtschaft-2021. O estudo é uma atualização (com dados até 2021) de estudos anteriores que analisam a economia da extração de lenhite e da produção de eletricidade a partir de lenhite, que contribuíram para os trabalhos de recolha de informações da Comissão do Carvão.

(71) No caso das unidades Neurath D e E, cujo encerramento foi adiado para 31 de março de 2024, com a possibilidade de prorrogar a data de encerramento até 31 de março de 2025, o cálculo apenas tem em conta os lucros cessantes obtidos a partir desta última data.

(72) O custo médio ponderado do capital («CMPC» ([45])), utilizado para efeitos de atualização dos lucros cessantes e dos pagamentos da compensação, foi fixado em 7,5 %.

(73) Tendo em conta a dimensão significativa da capacidade de produção retirada do mercado devido à eliminação antecipada da lenhite, é tido em conta o seu efeito sistémico nos preços da eletricidade na Alemanha. Nomeadamente, no cenário contrafactual, os preços da eletricidade são inferiores aos do cenário real, uma vez que, no primeiro caso, existem mais unidades em funcionamento e é possível satisfazer uma maior procura com capacidades de produção relativamente mais baratas. Para quantificar o efeito, o cálculo revisto utiliza os resultados de duas análises que avaliam o efeito da eliminação progressiva de duas centrais nucleares (Isar 2 e Neckarwestheim 2) no mercado alemão da eletricidade ([46]). As autoridades alemãs argumentam que o impacto estimado sobre os preços no mercado alemão poderia ser utilizado como representativo também para a produção a partir de lenhite, uma vez que as duas tecnologias ocupam posições relativamente semelhantes na ordem de mérito e tendem a apresentar taxas de utilização elevadas. O efeito do encerramento antecipado é relativamente fraco numa fase inicial (uma vez que as primeiras unidades encerradas de acordo com o calendário são relativamente pequenas), mas torna-se mais forte à medida que os anos passam e que é suprimida mais capacidade. Assim, os preços da eletricidade no cenário contrafactual são inferiores em 1,7 %, em 2023, e 3,2 %, em 2026, aos do cenário factual.

(74) A Alemanha argumentou que, tendo em conta a metodologia aplicada, não é necessário apresentar uma atualização do cálculo revisto com base nos dados mais recentes disponíveis (a partir do segundo trimestre de 2023) para as três unidades a encerrar em janeiro e março de 2025 (Weisweiler F e Neurath D e E) ([47]). O cálculo utiliza como dois parâmetros principais, que influenciam significativamente as receitas e os custos e estão sujeitos a incertezas e flutuações frequentes, os preços dos produtos de futuros de eletricidade e das licenças de emissão de CO_2, que os operadores das centrais elétricas a lenhite normalmente adquirem para garantir (ou cobrir) a sua margem de exploração durante os meses e anos seguintes. O mercado alemão da eletricidade, um dos mercados mais desenvolvidos e líquidos da Europa, permite que os participantes no mercado cubram volumes suficientes até três anos antes da entrega efetiva ([48]). Por conseguinte, a Alemanha explicou que, num cenário contrafactual, as três unidades teriam podido entrar no mercado entre 21 de outubro de 2022 e 4 de novembro de 2022 (o período em que foram extraídos os dados do mercado relativos a essas unidades para efeitos do cálculo revisto) e cobrir a sua margem durante vários meses ou anos de exploração após a data de encerramento prevista no cenário factual. Para o efeito, venderiam volumes de eletricidade que previam produzir e adquiririam uma quantidade correspondente ou licenças de emissão para cobrir a pegada de carbono da eletricidade produzida. Por conseguinte, a Alemanha argumentou que o cálculo revisto não necessita de ser atualizado, uma vez que as três unidades da RWE poderiam ter utilizado instrumentos de mercado normalizados para garantir os lucros cessantes calculados no momento em que os dados para o cálculo revisto foram extraídos.

([45]) O CMPC representa o custo do capital de uma empresa, sendo cada categoria de capital objeto de uma ponderação proporcional. O CMPC é calculado multiplicando o custo de cada fonte de capital (dívida e capital próprio) pelo seu fator de ponderação aplicável segundo o valor de mercado, somando em seguida os produtos para determinar o total. O CMPC é também utilizado como taxa de atualização para fluxos de caixa futuros na análise dos fluxos de caixa atualizados.

([46]) The results of these analyses are published by Öko-Institut on 6 September 2022 (https://blog.oeko.de/atomausstieg-mythen-zu-streckbetrieb-und-laufzeitverlaengerung/ and by enervis on 29 September 2022 (https://enervis.de/wp-content/uploads/2022/09/20220929_enervis-Pressemitteilung_AKW-Weiterbetrieb-erhoeht-Versorgungssicherheit-und-reduziert-Gasverbrauch.pdf). As duas centrais nucleares tinham uma capacidade combinada de 2,8 GW, ao passo que, no caso em apreço, as unidades alimentadas a lenhite com uma capacidade combinada de 3,2 GW terão sido descontinuadas até ao fim de 2026, o momento final do cálculo revisto.

([47]) A contribuição destas três unidades para a soma total dos lucros cessantes no cálculo revisto é de 22 % (ou 479 milhões de EUR) em termos de VAL. Destes, 348 milhões de EUR dizem respeito a 2025 e 131 milhões de EUR a 2026.

([48]) Ver, por exemplo, os perfis de cobertura de serviços públicos essenciais europeus em 2021, BloombergNEF, 21 de abril de 2021, em linha: https://about.bnef.com/.

(75) Além disso, a Alemanha alega que a introdução de um mecanismo para atualizar o cálculo da compensação com base nos pressupostos mais recentes não se justifica para a medida RWE alterada, uma vez que os pressupostos utilizados para calcular os lucros cessantes no cálculo revisto estavam próximos do encerramento efetivo dessas unidades (ver considerando 67(1)). A Alemanha salienta que um mecanismo de atualização em conformidade com o ponto 433 das CEEAG só será, em princípio, necessário se o encerramento das centrais elétricas ocorrer mais de três anos após a concessão da compensação por esse encerramento. Segundo a Alemanha, tal permite assegurar que os pressupostos subjacentes ao cálculo sejam atuais aquando do encerramento efetivo das centrais elétricas. Para as unidades elétricas já encerradas no momento da apresentação do cálculo revisto à Comissão, a Alemanha afirma que calculou os lucros cessantes com base em pressupostos e expectativas de mercado que existiam imediatamente antes das datas de encerramento pertinentes. As outras unidades cujos lucros cessantes foram calculados serão encerradas no período compreendido entre 31 de dezembro de 2022 e 31 de março de 2025. A Alemanha alega que tal não ocorrerá mais de três anos após a notificação da decisão da Comissão, que constituirá o momento de concessão do auxílio (ver considerando 78). Por conseguinte, segundo a Alemanha, não é necessário um mecanismo de atualização.

3.7. **Orçamento**

(76) O orçamento da medida RWE alterada é de 2,6 mil milhões de EUR e será financiado pelo orçamento federal da Alemanha. A compensação será paga em 10 prestações anuais: para os anos de 2020 a 2023, a prestação será de 173 milhões de EUR e, para os anos de 2024 a 2029, de 318 milhões de EUR.

3.8. **Momento e duração da concessão**

(77) O momento de concessão da medida RWE alterada é a notificação da decisão da Comissão. O desembolso final dos fundos terá lugar em 31 de dezembro de 2029.

3.9. **Beneficiário**

(78) A medida notificada é uma subvenção à RWE Power AG. A RWE Power AG emprega 8 800 pessoas, das quais cerca de 7 500 em postos de trabalho relacionados com a indústria da lenhite. A RWE Power AG é uma filial detida a 100 % pela RWE AG. De acordo com informações de acesso público, estima-se que, em 15 de março de 2023, 87 % das ações da RWE AG fossem detidas por investidores institucionais e 13 % por particulares (incluindo trabalhadores). Desde 15 de março de 2023, o maior acionista da RWE AG é a Qatar Holding LLC, com uma participação de 9,1 %.

(79) A RWE AG é uma empresa alemã do setor da energia ativa na produção e comercialização de eletricidade. Segundo o estudo de mercado realizado pela autoridade alemã da concorrência, em 2020, a RWE AG produziu cerca de 25 % (67,8 TWh) do total da zona de mercado germano-luxemburguesa, sendo por isso o produtor com a maior capacidade de produção ([49]). Em 2021, as receitas totais da RWE AG ascenderam a cerca de 24,5 mil milhões de EUR.

(80) As autoridades alemãs confirmam que nem a RWE AG nem a RWE Power AG são empresas em dificuldade na aceção das Orientações da Comissão relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade ([50]).

(81) As autoridades alemãs confirmam igualmente que nem a RWE AG nem a RWE Power AG estão sujeitas a uma injunção de recuperação pendente na sequência de uma decisão anterior da Comissão que tenha declarado um auxílio ilegal e incompatível com o mercado interno ([51]).

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

([50]) Comunicação da Comissão — Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade (JO C 249 de 31.7.2014, p. 1).

([51]) Ver acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de setembro de 1995, TWD/Comissão, T-244/93 e T-486/93, EU:T:1995:160, n.º 56. Ver igualmente a Comunicação da Comissão relativa à recuperação de auxílios estatais ilegais e incompatíveis (JO C 247 de 23.7.2019, p. 1).

3.10. **Cumulação e transparência**

(82) A Alemanha confirma que respeitará o disposto nos pontos 56 e 57 das CEEAG. Os auxílios ao abrigo da medida notificada não podem ser cumulados com auxílios *ad hoc* ou *de minimis* ou com financiamento da União em relação aos mesmos custos elegíveis.

(83) A Alemanha assegurará o cumprimento dos requisitos de transparência estabelecidos nos pontos 58 a 61 das CEEAG. Os dados pertinentes da medida notificada serão publicados num sítio Web nacional que estabelecerá uma ligação para o registo de transparência da Comissão: https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency.

4. **OBSERVAÇÕES DE TERCEIROS**

(84) Um grande número de terceiros apresentou observações na sequência da publicação da decisão de início do procedimento, da consulta pública e da decisão de prorrogação.

(85) Um grande número de terceiros (27) apresentou as suas observações na sequência da publicação da decisão de início do procedimento. Observações dos dois beneficiários (LEAG e RWE), dos acionistas da LEAG (EPH e PPF Investments — PPFI) e do conselho de empresa do grupo da LEAG (*Konzernbetriebsrat*). As observações das empresas incluíam as da GPE, observações idênticas de oito empresas locais do setor da energia («oito empresas locais») e observações idênticas de duas outras empresas locais do setor da energia («duas empresas locais»). Sete ONG apresentaram observações, bem como os três estados alemães onde se situam as minas da LEAG e da RWE, ou seja, Renânia do Norte-Vestefália, Saxónia e Brandeburgo. Uma associação dos municípios («Lausitzrunde») onde se situam as minas da LEAG e a associação que representa a indústria da lenhite na Alemanha («DEBRIV») também apresentaram observações.

(86) Um grande número de terceiros (19) apresentou as suas observações na sequência da publicação da consulta pública. Registaram-se observações dos dois beneficiários (LEAG e RWE), dos acionistas da LEAG (EPH e PPFI) e do conselho de empresa do grupo da LEAG. As observações das empresas incluíam as da GPE, observações idênticas das oito empresas locais e observações idênticas das duas empresas locais. A DEBRIV, o Gabinete Europeu do Ambiente («GEA»), a Greenpeace e a ClientEarth também apresentaram observações.

(87) Em 16 de novembro de 2022, a Comissão recebeu observações espontâneas idênticas das oito empresas locais sobre a medida RWE alterada.

(88) Vários terceiros (12) apresentaram as suas observações na sequência da publicação da decisão de prorrogação. Os dois beneficiários (LEAG e RWE) apresentaram observações e as oito empresas locais, a GPE e a ClientEarth apresentaram observações idênticas.

(89) As observações apresentadas pelos terceiros são resumidas abaixo nas seguintes categorias: i) observações sobre a existência de um auxílio (ver secção 4.1), ii) observações sobre a base jurídica da compatibilidade (ver secção 4.2) e iii) observações sobre a compatibilidade do auxílio (ver secção 4.3).

(90) A presente decisão centrar-se-á nas observações apresentadas pelos terceiros relacionadas com o âmbito da mesma.

4.1. **Existência de um auxílio**

4.1.1. *RWE*

(91) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a RWE alegou que a medida não constitui um auxílio estatal. A RWE alegou que se trata de uma compensação por danos, uma vez que a lei sobre o encerramento viola o direito de propriedade da RWE e que, por conseguinte, não é conferida qualquer vantagem económica à RWE.

(92) Segundo a RWE, essa ingerência no direito de propriedade só é compatível com o artigo 14.º da Lei Constitucional alemã (*Grundgesetz*, «GG») se o Estado conceder uma compensação adequada por esse facto. O montante da compensação depende da importância económica dos interesses jurídicos afetados, ou seja, do valor das posições patrimoniais e do valor dos direitos de propriedade retirados, bem como dos encargos adicionais associados à ingerência. A proteção prevista no artigo 14.º da GG abrange i) a propriedade da instalação e do terreno e a correspondente possibilidade de utilização das centrais elétricas e das minas para produzir eletricidade e, por conseguinte, obter lucro; ii) o direito de criar e explorar toda a atividade de «produção de eletricidade a partir de lenhite» (a RWE alegou que a eliminação progressiva da energia nuclear pela Alemanha poderia ser utilizada como analogia); iii) a propriedade irrevogável das minas, que é totalmente desvalorizada pelas obrigações de desmantelamento; e iv) as licenças de exploração ilimitadas ao abrigo da lei alemã sobre o controlo das emissões para as centrais elétricas e as minas afetadas pela lei sobre o encerramento.

(93) A RWE alegou que, em reconhecimento dos compromissos de capital a longo prazo e dos planos de pessoal e de investimento necessários para projetos deste tipo e desta dimensão, goza de uma proteção constitucional reforçada e destacada da confiança legítima. A perspetiva a longo prazo é inerente à atividade de produção de eletricidade a partir de lenhite. Esta proteção particularmente forte da confiança legítima aumenta significativamente a intensidade da ingerência nas posições patrimoniais da RWE.

(94) A RWE alegou ter cumprido as suas obrigações no âmbito do CELE, que, em seu entender, regula exaustivamente a redução das emissões de CO_2 pelas instalações afetadas. No entanto, a obrigação de desmantelamento nos termos da lei sobre o encerramento exige um contributo adicional para a proteção do clima por parte das instalações da RWE, o que conduz a um encargo excecional (*Sonderopfer*) que deve ser tido em conta na compensação.

(95) A RWE alegou ainda que, ao assinar o contrato de 2021 com os operadores, a Alemanha agiu como um operador numa economia de mercado. A Alemanha teve de avaliar, numa perspetiva *ex ante*, se a solução de eliminação progressiva do carvão contratualmente garantida era preferível ou, pelo menos, equivalente a uma solução puramente regulamentar, cuja forma constitucional ou aplicabilidade também tinha de ser avaliada *ex ante*. A RWE alega que, neste contexto, a Alemanha agiu como um interveniente racional ao celebrar um contrato que lhe confere os direitos nele previstos e, ao mesmo tempo, a dispensa, de uma forma juridicamente segura, da obrigação de pagar uma compensação que, de outro modo, teria sido obrigada a pagar por força do direito nacional ou internacional. Por conseguinte, segundo a RWE, não existe qualquer elemento de auxílio estatal.

(96) Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a RWE voltou a alegar que a medida não constitui um auxílio. Na sua opinião, a compensação total fica aquém dos danos totais sofridos pela RWE, pelo que não é concedida qualquer vantagem a esta última.

4.1.2. *LEAG*

(97) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento e sobre a consulta pública, a LEAG manifestou dúvidas quanto à qualificação da medida como auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Especificamente, a LEAG considera que a medida não lhe concede uma vantagem económica, uma vez que a compensação fica aquém dos danos financeiros causados pela lei sobre o encerramento. Se as autoridades alemãs não tivessem concedido uma compensação adequada, os operadores teriam tido direito a uma compensação por danos, uma vez que consideram que a lei sobre o encerramento viola o seu direito de propriedade nos termos do artigo 14.º, ponto 1), segundo período, da GG e do artigo 1.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos («CEDH») e do artigo 13.º do Tratado da Carta da Energia («TCE»). Na opinião da LEAG, a possibilidade de utilização da sua propriedade é totalmente anulada, o que constitui uma ingerência particularmente grave nos seus direitos, pelo que a definição do conteúdo e dos limites está sujeita a requisitos de proporcionalidade acrescidos.

(98) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a LEAG argumentou que a confiança legítima dos operadores de lenhite, que também se refletiu nos planos aprovados para as minas de lenhite a céu aberto, está a ser prejudicada pela eliminação antecipada do carvão legalmente exigida, após os operadores terem tomado as suas decisões de investimento determinantes para a construção das centrais elétricas e o desenvolvimento das minas a céu aberto. Por conseguinte, a LEAG alegou que existe uma confiança legítima em prosseguir as atividades de extração mineira e a exploração de centrais elétricas alimentadas a lenhite.

(99) Além disso, nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a LEAG alegou que o período transitório concedido para a eliminação progressiva da lenhite no caso em apreço é insuficiente. Na sua opinião, o encerramento antecipado faseado das centrais elétricas alimentadas a lenhite previsto na lei sobre o encerramento não é, por si só, adequado para dissipar as preocupações constitucionais. Por conseguinte, a Alemanha tem de prever uma compensação financeira para estabelecer a proporcionalidade da ingerência nas posições patrimoniais afetadas. A LEAG alega que a compensação financeira deve colocar os operadores das centrais elétricas alimentadas a lenhite e das minas a céu aberto pelo menos na mesma posição em que estariam se lhes tivesse sido concedido um período transitório, medido de acordo com as normas aplicáveis. Segundo a LEAG, a norma pertinente para a compensação por uma mina a céu aberto deve ter em conta o volume de produção necessário para permitir a amortização dos investimentos efetuados e ainda a efetuar na mina a céu aberto (incluindo os custos de reinstalação) e a obtenção de um lucro adequado e, ao mesmo tempo, colocar a mina a céu aberto numa posição final adequada, aprovada por uma decisão judicial definitiva (volume de produção residual necessário). O tempo necessário para o efeito baseia-se, portanto, na taxa de extração tecnicamente possível e nas necessidades de combustível das centrais elétricas alimentadas a lenhite. No caso de uma central elétrica alimentada a lenhite, deve tratar-se das receitas necessárias para permitir a amortização dos custos de construção e renovação, bem como a obtenção de um lucro adequado. Uma central elétrica alimentada a lenhite só pode gerar receitas se for alimentada com combustível proveniente de uma mina a céu aberto associada. A cessação do período transitório necessário pressupõe, portanto, que uma mina a céu aberto que assegure o fornecimento possa continuar a ser explorada economicamente durante um período correspondente, incluindo a cobertura dos custos de reabilitação da mina. Por conseguinte, o montante da compensação deve atingir, pelo menos, as receitas que poderiam ter sido obtidas durante o período transitório.

(100) A LEAG alegou ainda que os custos adicionais são danos decorrentes da eliminação antecipada obrigatória do carvão, uma vez que os custos são diretamente causados pela expropriação (ou pela intervenção equivalente à expropriação). Na sua opinião, os danos decorrentes dessa eliminação são danos patrimoniais que não conduzem a uma perda de direitos ou de substância, mas representam um encargo excecional (*Sonderopfer*), por exemplo, através de uma redução do valor.

(101) Nas suas observações sobre a consulta pública e a decisão de prorrogação, a LEAG reiterou a sua opinião de que a medida não pode ser considerada um auxílio estatal.

(102) As empresas-mãe da LEAG, ou seja, a EPH e a PPFI, também apresentaram observações sobre a decisão de início do procedimento, nas quais concordam que a medida não pode ser considerada um auxílio estatal, uma vez que se limita a compensar a perda de direitos, de propriedade e de oportunidades comerciais. Em especial, a EPH e a PPFI consideram que, na ausência de compensação por parte da Alemanha, os operadores teriam, em qualquer caso, sido compensados pelo encerramento ao abrigo do TCE.

4.1.3. *Compromissos*

(103) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a GPE considerou que a compensação constituía um auxílio estatal e lamentou que as condições de vantagem e de seletividade fossem avaliadas em conjunto, como uma única condição.

(104) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, as oito empresas locais alegaram que a compensação constitui um auxílio estatal. Essas empresas argumentam que a compensação não é apenas uma simples compensação por danos e, por conseguinte, confere à RWE uma vantagem seletiva. Admitem que, nos termos da GG, é, em princípio, possível uma compensação por danos, mas que tal só acontece em circunstâncias excecionais, quando existe um encargo excecional (*Sonderopfer*). Alegam que não existe qualquer direito a proteção contra alterações regulamentares até que todos os investimentos tenham sido totalmente amortizados ([52]). Referem um documento jurídico publicado pelo Serviço Científico (*Wissenschaftlicher Dienst*) do Parlamento alemão em 2018, que, com base no acórdão do Tribunal Constitucional sobre os encerramentos de instalações nucleares, conclui que o direito alemão deveria, em princípio, permitir o encerramento de instalações mais antigas que já foram amortizadas sem compensação ([53]). Na opinião dessas empresas, das 16 unidades da RWE, 13 começaram a funcionar antes de 1976, pelo que já deveriam ter sido amortizadas.

([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) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, as duas empresas locais concordaram que a compensação constitui um auxílio estatal, e não apenas uma compensação por danos, conferindo, por conseguinte, uma vantagem seletiva à RWE. Salientam que o direito de propriedade, consagrado no artigo 14.º da GG, não protege perspetivas de receitas ou lucros futuros. Embora admitam que a limitação da utilização da propriedade também é protegida pela GG e se aplicaria às instalações de produção, afirmam que o mesmo não acontece com as atividades de extração mineira. Explicam que, regra geral, as autorizações (*Hauptbetriebspläne*) só são concedidas por um período de dois a três anos e que, por conseguinte, a utilização da propriedade no caso das minas não excede esses períodos de aprovação. Alegam igualmente que os debates sobre a eliminação progressiva do carvão estão em curso há bastante tempo e que, por conseguinte, as empresas não podiam esperar que a situação regulamentar vantajosa se mantivesse. Explicam igualmente que apenas um encargo excecional (*Sonderopfer*) ou uma dificuldade excessiva (*Härtefall*) conferem o direito de compensação a uma empresa limitada na utilização da sua propriedade. Consideram que, devido aos longos períodos de transição, à possibilidade de conversão para outro combustível de produção e ao facto de muitas instalações terem sido amortizadas, não existe uma situação de dificuldade excessiva.

4.1.4. *Associações/ONG*

(106) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a ClientEarth considerou que a compensação constitui um auxílio estatal. Na sua opinião, a RWE beneficia de uma vantagem seletiva, uma vez que é pouco provável que um tribunal nacional conceda uma indemnização correspondente aos montantes prometidos à RWE pelas autoridades alemãs. Uma compensação por danos nos termos da GG alemã só seria admissível se a intervenção do Estado conduzisse a um encargo excecional. O artigo 14.º da GG não abrange i) as alterações, a anulação ou a caducidade das licenças ao abrigo da lei sobre o controlo das emissões (*Bundesimmissionsschutzgesetz*), nem da lei sobre a extração mineira (*Bundesberggesetz*) ([54]); ii) investimentos totalmente amortizados ([55]); iii) oportunidades de venda perdidas e lucros cessantes ou outros planos baseados na expectativa de que uma situação jurídica favorável se mantenha inalterada ([56]). Além disso, a Client Earth argumenta que o impacto negativo da nova regulamentação sobre o valor dos ativos não pode ser compensado após a amortização dos investimentos ([57]), acrescentando que os operadores de lenhite teriam de alegar que tinham uma confiança legítima em prosseguir a sua atividade e estão a sofrer dificuldades económicas excessivas e excecionalmente graves em consequência da eliminação progressiva do carvão prevista na lei. A ClientEarth chama a atenção para o documento do Serviço Científico do Parlamento alemão e para um estudo encomendado pelo Ministério do Ambiente ([58]), que fornecem mais pormenores sobre o quadro jurídico em matéria de compensações no contexto da eliminação progressiva do carvão.

(107) Nas suas observações sobre a consulta pública, a DEBRIV alegou que a medida não confere uma vantagem às empresas de lenhite em causa. Pelo contrário, as empresas de lenhite poderiam ter solicitado uma compensação ao abrigo do direito constitucional alemão, da CEDH e do TCE se não lhes tivesse sido concedida uma compensação adequada ao abrigo da lei sobre o encerramento das centrais a carvão ou do contrato de 2021. O montante dos pedidos de compensação por lucros cessantes e custos, danos, despesas adicionais e desvantagens económicas resultantes da eliminação progressiva da lenhite é pelo menos igual, ou mesmo significativamente superior, à compensação concedida.

4.1.5. *Estados alemães*

(108) Três estados alemães (Brandeburgo, Saxónia e Renânia do Norte-Vestefália) apresentaram observações na sequência da decisão de início do procedimento. As observações relacionadas exclusivamente com a medida LEAG não serão apresentadas em pormenor na presente decisão, uma vez que o âmbito desta última não inclui a medida LEAG (ver considerandos 13 e 14).

([54]) Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 06.12.2016, 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 06.12.2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/23, Rn.* 270; *Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Auflage 2018, Artigo 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) A Renânia do Norte-Vestefália alegou que a atual data de eliminação da lenhite para a RWE é muito anterior à prevista para a empresa com base nas licenças de exploração finais para as suas centrais elétricas. Esta proibição legal de operação a partir de 2038 (ou, o mais tardar, 2035 se fosse exercida a opção de desmantelamento antecipado) constitui uma ingerência na própria gestão da RWE. Segundo a Renânia do Norte-Vestefália, a RWE poderia certamente contestar, no âmbito de um processo perante o Tribunal Constitucional, estas ingerências nas suas atividades comerciais e a desvalorização do seu património, com base na proteção da propriedade garantida pela GG.

4.2. **Base jurídica da compatibilidade**

4.2.1. *RWE*

(110) Nas suas observações sobre a consulta pública, a RWE considera que as CEEAG não são aplicáveis por duas razões. Em primeiro lugar, a RWE remete para as suas observações sobre a decisão de início do procedimento, nas quais alegou que a medida não constitui um auxílio estatal (ver considerandos 92 e seguintes). Dado que as CEEAG descrevem os critérios utilizados pela Comissão para examinar a compatibilidade das medidas consideradas auxílios estatais, a entrada em vigor das CEEAG não afeta a avaliação da compensação.

(111) Em segundo lugar, a RWE alega que as CEEAG não são aplicáveis devido ao âmbito de aplicação temporal dessas orientações. Nos termos do ponto 466 das CEEAG, a Comissão tenciona aplicar as orientações a todos os auxílios sujeitos ao dever de notificação concedidos ou a conceder a partir de 27 de janeiro de 2022, mas não existe qualquer disposição expressa que indique se e quando as CEEAG devem aplicar-se igualmente aos auxílios já notificados antes dessa data. A RWE observa que a medida foi notificada antes de 27 de janeiro de 2022, o que torna as CEEAG inaplicáveis. A RWE considera que a medida já foi aplicada em 2020, no início da trajetória de encerramento da RWE, com a entrada em vigor da lei sobre o encerramento. Os primeiros pagamentos anuais estavam previstos para dezembro de 2020 e dezembro de 2021, mas foram suspensos em conformidade com a obrigação de suspensão prevista no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. Por conseguinte, a RWE considera que o alegado auxílio foi concedido antes de 27 de janeiro de 2022 e que a obrigação de suspensão foi cumprida.

(112) Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a RWE alegou que, mesmo que a medida fosse classificada como auxílio estatal, seria compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, independentemente de as CEEAG serem ou não aplicáveis. A RWE alegou que as CEEAG não se aplicam à medida e salientou que as CEEAG só foram adotadas após a adoção da decisão de início do procedimento.

4.2.2. *LEAG*

(113) Nas suas observações na sequência da consulta pública, a LEAG admitiu que, embora as CEEAG possam ser aplicadas retroativamente ao caso em apreço, essa aplicação não se justifica. Uma apreciação ao abrigo das CEEAG acarreta sérias desvantagens e põe em causa a rápida conclusão do procedimento.

(114) Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a LEAG reiterou que as CEEAG não são aplicáveis, uma vez que, de acordo com o respetivo ponto 466, apenas se aplica aos auxílios concedidos a partir de 27 de janeiro de 2022. Mesmo que a medida fosse considerada um auxílio, teria sido concedida antes de 27 de janeiro de 2022, uma vez que a lei sobre o encerramento e o contrato de 2021 entraram em vigor antes da adoção das CEEAG. A LEAG alegou ainda que, mesmo que a medida fosse considerada um auxílio estatal e fosse apreciada ao abrigo das CEEAG, seria compatível com a secção 4.12 das CEEAG.

(115) A LEAG remete igualmente para a jurisprudência que estabelece uma distinção entre o momento em que um auxílio é concedido e o momento em que o mesmo é pago ([59]). A LEAG alega que, na ausência do pagamento efetivo da compensação, o qual, no caso em apreço, está igualmente sujeito à aprovação da Comissão nos termos do artigo 10.º da lei sobre o encerramento, também não existe violação da proibição de execução nos termos do artigo 3.º do regulamento processual dos auxílios estatais. A redação da proibição de execução corrobora essa diferença entre a criação do pedido de compensação e o pagamento efetivo, uma vez que, nos termos do artigo 3.º do referido regulamento, o auxílio não pode ser executado antes de a Comissão ter tomado, ou de se poder considerar que tomou, uma decisão que o autorize.

([59]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 2013, Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, n.º 40.

(116) Nas suas observações sobre a consulta pública, os acionistas da LEAG (EPH e PPFI) expressaram a opinião de que as CEEAG não se aplicam porque a compensação não pode ser considerada um auxílio estatal. Mesmo que se tratasse de um auxílio estatal, a compensação foi concedida antes da entrada em vigor das CEEAG, uma vez que os acontecimentos relevantes são a entrada em vigor da lei sobre o encerramento (agosto de 2020) ou a assinatura do contrato de 2021 (fevereiro de 2021). Ainda que as CEEAG fossem aplicáveis, a medida seria compatível com o mercado interno, uma vez que estão preenchidas todas as condições enunciadas nas secções 3 e 4.12 das CEEAG.

(117) Nas suas observações sobre a consulta pública, o conselho de empresa do grupo da LEAG (*Konzernbetriebsrat*) alegou que as CEEAG não se aplicam ao caso em apreço.

4.2.3. *Compromissos*

(118) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a GPE argumentou que a utilização do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE como base jurídica para a apreciação é questionável, uma vez que essa disposição visa os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas. No entanto, o caso em apreço diz respeito à liquidação de uma atividade económica e não ao desenvolvimento de uma atividade ou região económica. Para ilustrar melhor a alegada inadequação do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, a GPE fez referência à Decisão do Conselho, de 10 de dezembro de 2010, relativa ao encerramento de minas de carvão não competitivas ([60]), que utilizou como base jurídica o artigo 107.º, n.º 3, alínea e), do TFUE. A GPE afirmou ainda que o simples facto de as anteriores orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia ([61]) não conterem quaisquer disposições relativas aos auxílios ao encerramento não significa que o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE seja necessária e automaticamente a base jurídica correta para tal medida.

(119) Nas suas observações na sequência da consulta pública, a GPE chamou a atenção para o ponto 466 das CEEAG e afirmou que o auxílio sob a forma de compensação foi concedido à RWE e à LEAG aquando da adoção da lei sobre o encerramento, em 2020, e, o mais tardar, aquando da assinatura do contrato de 2021 entre a Alemanha e a RWE (fevereiro de 2021), pelo que as CEEAG não são aplicáveis. Para o efeito, a GPE cita a jurisprudência decorrente do acórdão Magdeburg ([62]), que estabeleceu que é concedido um auxílio quando é conferido o direito legal de o obter. Por conseguinte, a GPE considerou que, uma vez que as CEEAG foram adotadas após a alegada concessão do auxílio, a apreciação deve ser efetuada diretamente ao abrigo do Tratado.

(120) Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a GPE reiterou os pontos de vista resumidos no considerando 120 e acrescentou que o facto de terem sido introduzidas algumas modificações no contrato de alteração não tem por efeito alterar os elementos essenciais da medida, que devem ser apreciados diretamente à luz do Tratado.

(121) Nas suas observações na sequência da consulta pública, as oito empresas locais alegaram que as CEEAG confirmam a ilegalidade do auxílio e estão na origem das críticas apresentadas por essas empresas na sequência da decisão de início do procedimento.

(122) Nas suas observações sobre a consulta pública, as duas empresas locais alegaram que as CEEAG são aplicáveis. Remetem para o ponto 466 das CEEAG e para a cláusula suspensiva do contrato de 2021 e observam que, no caso em apreço, não tendo ainda sido concedido o pagamento da compensação, por estar juridicamente dependente da aprovação da Comissão, as CEEAG são aplicáveis na aceção do respetivo ponto 466.

([60]) Decisão 2010/787/UE do Conselho, de 10 de dezembro de 2010, relativa aos auxílios estatais destinados a facilitar o encerramento de minas de carvão não competitivas (JO L 336 de 21.12.2010, p. 24).

([61]) Comunicação da Comissão — Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 (JO C 200 de 28.6.2014, p. 1).

([62]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 2013, Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200.

4.2.4. *Associações/ONG*

(123) Nas suas observações sobre a consulta pública, a DEBRIV alegou que, mesmo que a medida constitua um auxílio estatal (*quod non*, ver considerando 108), as CEEAG não são aplicáveis, uma vez que se aplicam apenas aos auxílios concedidos a partir de 27 de janeiro de 2022. No caso em apreço, mesmo admitindo que a medida constitui um auxílio, este teria sido concedido antes de 27 de janeiro de 2022, uma vez que a lei sobre o encerramento já entrou em vigor em 14 de agosto de 2020 e o contrato de 2021 foi assinado em 10 de fevereiro de 2021. Segundo a jurisprudência ([63]), o único momento pertinente da concessão de um auxílio é o momento em que o beneficiário do auxílio adquire um direito legal ao mesmo nos termos do direito nacional aplicável, o que significa o auxílio já foi concedido no momento em que esse direito se constituiu. Além disso, mesmo que a Comissão considerasse as CEEAG aplicáveis, a medida seria compatível com o mercado interno e deveria ser apreciada à luz da secção 4.12.1, uma vez que a medida diz respeito ao encerramento de atividades rentáveis no setor do carvão e nem a RWE nem a LEAG são empresas em dificuldade na aceção das Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade ([64]). O ponto 425 das CEEAG abrange integralmente tanto os lucros cessantes como os danos adicionais e as desvantagens económicas, pelo que os elementos da compensação no caso em apreço são abrangidos pelo âmbito de aplicação das CEEAG.

(124) Nas suas observações sobre a consulta pública, a ClientEarth alegou que o auxílio previsto ao abrigo da lei sobre o encerramento já tinha sido concedido com a assinatura do contrato de 2021. Embora o contrato contenha uma cláusula que faz referência à aprovação da Comissão, a validade jurídica desse contrato não está tecnicamente sujeita à autorização de auxílio estatal e, por conseguinte, confere à RWE o direito de obter a compensação, em conformidade com a jurisprudência ([65]). O contrato de alteração não altera este direito. Uma vez que as CEEAG não são aplicáveis, pelas razões expostas no considerando 124 *supra*, a única base jurídica possível para a compatibilidade é o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE. No entanto, essa disposição só permite medidas de auxílio que visem o desenvolvimento de uma atividade económica e a medida não cumpre este critério, uma vez que visa o encerramento de atividades. No máximo, a única atividade económica apoiada pela medida é a mudança da produção de eletricidade a partir do carvão para as energias renováveis, mas, relativamente a essas medidas, existem outras regras específicas para avaliar a compatibilidade do apoio público, que não são cumpridas neste caso. A ClientEarth salientou ainda que outra possibilidade seria recorrer ao artigo 107.º, n.º 3, alínea e), do TFUE, que prevê a possibilidade de o Conselho adotar regras relativas à compatibilidade de outras categorias de auxílios determinadas por decisão do Conselho, sob proposta da Comissão.

(125) Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a ClientEarth reiterou que as CEEAG não seriam aplicáveis. Na sua opinião, a referência ao acórdão Freistaat Sachsen ([66]) para justificar a aplicabilidade das CEEAG assenta numa leitura errada desse acórdão. Nos termos do n.º 44 desse acórdão, as normas de direito substantivo da União devem ser interpretadas apenas no sentido de que se referem a situações adquiridas anteriormente à sua entrada em vigor na medida em que resulte claramente dos seus próprios termos, das suas finalidades ou da sua sistemática que um tal efeito lhes deve ser atribuído. No caso em apreço, as autoridades alemãs decidiram compensar a RWE pelo encerramento de centrais elétricas a lenhite tendo plena consciência da ausência de orientações da Comissão relativas à compatibilidade deste tipo de auxílios. Assim, no momento em que a compensação foi concedida à RWE, a Alemanha sabia que a apreciação desta intervenção seria efetuada diretamente ao abrigo do Tratado. Além disso, ao remeter para o n.º 46 desse acórdão, a ClientEarth alega que deve ser feita uma distinção entre os conceitos de «execução» e de «concessão» de um auxílio. O Tribunal de Justiça considerou, no n.º 49 do referido acórdão, que o artigo 4.º, n.º 1, do regulamento processual dos auxílios estatais, que prevê que a Comissão deve proceder à análise da notificação imediatamente após a sua receção, impõe apenas um dever de diligência especial a essa instituição e não constitui, portanto, uma norma de aplicação *ratione temporis* dos critérios de apreciação da compatibilidade dos auxílios notificados.

([63]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 2013, Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, n.º 40.

([64]) Comunicação da Comissão — Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade (JO C 249 de 31.7.2014, p. 1).

([65]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, EU:C:2013:200, n.º 41.

([66]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709.

(126) Nas suas observações sobre a consulta pública, a Greenpeace alegou que as CEEAG não se aplicam à medida devido ao ponto 466 das CEEAG, uma vez que a lei sobre o encerramento já entrou em vigor em 21 de dezembro de 2020, pelo que a apreciação deve ser efetuada diretamente ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, do TFUE. Na sua opinião, o auxílio pode ser abrangido pelo âmbito de aplicação da secção 4.12.1 das CEEAG, mas tal não é necessário, adequado e proporcionado. A secção 4.12.2 das CEEAG não seria aplicável, uma vez que todo o processo da Comissão do Carvão e a exposição de motivos da lei sobre o encerramento contradizem essa aplicabilidade.

4.3. **Compatibilidade do auxílio**

4.3.1. *Desenvolvimento de uma atividade económica*

4.3.1.1. RWE

(127) A RWE alegou que a medida contribui significativamente para promover o desenvolvimento de uma atividade económica na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE.

(128) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a RWE remeteu para a decisão da Comissão sobre a eliminação progressiva da hulha na Alemanha ([67]) e salientou que a mesma argumentação se aplica, até ainda mais, à eliminação progressiva da lenhite, uma vez que o contributo ambiental da aceleração da eliminação da lenhite é ainda maior. Por um lado, as emissões específicas de CO_2 da produção de eletricidade a partir de lenhite são mais elevadas do que as da produção de eletricidade a partir de hulha. Por outro lado, os custos da produção de eletricidade a partir de lenhite são inferiores, pelo que a expansão adicional das centrais de energias renováveis sem medidas governamentais suplementares seria o último fator a forçar as centrais elétricas à base de lenhite a sair do mercado. Além disso, o compromisso da Alemanha de cancelar as licenças de emissão de CO_2 poupadas (ver considerando 19) exclui a possibilidade de transferir as emissões para outros setores ou outros Estados-Membros, o que reforça ainda mais a eficácia da eliminação progressiva do carvão na Alemanha.

(129) Além disso, a RWE alegou que a medida proporciona previsibilidade e segurança jurídica e, por conseguinte, promove o desenvolvimento não só da atividade económica da produção de eletricidade a partir de lenhite, mas também do setor da energia no seu conjunto, uma vez que todos os participantes no mercado necessitam de fiabilidade quanto à trajetória de desmantelamento das instalações de lenhite para as suas futuras decisões de investimento. Tal aplica-se às empresas que produzem eletricidade a partir de lenhite, que têm de alterar o seu planeamento a longo prazo das minas a céu aberto, mas também aos intervenientes no mercado que pretendem utilizar o défice de capacidade daí resultante como uma oportunidade para realizar novos investimentos, uma vez que também enfrentariam riscos de investimento desnecessários e, eventualmente, evitariam investir se a aplicabilidade de uma trajetória de encerramento estabelecida por lei, por si só, continuasse a ser questionável durante vários anos devido a litígios jurídicos. Esta incerteza implicaria também riscos para outras fases da cadeia de valor no setor da energia, já que, por exemplo, uma trajetória de desmantelamento incerta prejudicaria igualmente um planeamento fiável da rede.

(130) Além disso, a RWE salientou que a Alemanha teve em conta a segurança do aprovisionamento ao conceber as modalidades da trajetória de desmantelamento, uma vez que se coordenou com as empresas de exploração no que diz respeito ao sistema de abastecimento global e contratualmente garantido, proporcionando assim incentivos fiáveis ao investimento tendo em vista o aumento das capacidades de produção. A medida serve, assim, para acelerar a transição energética, garantindo simultaneamente a segurança do aprovisionamento.

(131) Nas suas observações sobre a consulta pública, a RWE remeteu para as suas observações após a decisão de início do procedimento, que se encontram resumidas nos considerandos 129 a 131 *supra*, e alegou que a medida RWE está em conformidade com o ponto 426 das CEEAG. Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a RWE reiterou que a medida RWE alterada contribui significativamente para a aceleração da descarbonização e para a transformação do setor da energia, facilitando assim o desenvolvimento de uma atividade económica, em conformidade com o ponto 426 das CEEAG.

4.3.1.2. LEAG

(132) Nas suas observações sobre a consulta pública, a LEAG alegou que a eliminação progressiva da produção de eletricidade a partir de lenhite facilitará o desenvolvimento de capacidades adicionais de produção de eletricidade com base noutras tecnologias, em especial as energias renováveis. Além disso, na opinião da LEAG, a medida terá um impacto positivo no ambiente e proporciona previsibilidade quanto ao encerramento antecipado das centrais elétricas alimentadas a lenhite.

([67]) Decisão alemã sobre a eliminação progressiva da hulha, considerandos 100 a 109.

4.3.1.3. Compromissos

(133) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a GPE alegou que o auxílio não pode ser considerado um apoio a uma atividade económica, uma vez que se trata de liquidação de uma atividade económica e não de desenvolvimento de uma atividade ou região económica. Nas suas observações sobre a consulta pública, a GPE observou que não é claro qual a atividade económica que está a ser facilitada pela compensação. Se a compensação incidir sobre os custos do encerramento de uma central elétrica alimentada a carvão mais cedo do que o previsto, é questionável em que medida o encerramento de uma atividade pode ser considerado uma facilitação de uma atividade económica. Além disso, a GPE observou que, se a compensação não estiver de facto ligada aos custos do encerramento da central elétrica e for utilizada para investir na produção de energias renováveis, a compatibilidade do apoio estatal deve ser avaliada com base nas disposições aplicáveis à produção de eletricidade a partir de fontes renováveis. Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a GPE reiterou a sua opinião de que o auxílio não pode ser considerado um apoio a uma atividade económica.

4.3.1.4. Associações/ONG

(134) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a consulta pública e a decisão de prorrogação, a ClientEarth manifestou dúvidas de que o auxílio ao encerramento antecipado de atividades económicas preencha a condição prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, segundo a qual o auxílio deve ter por objetivo o desenvolvimento de uma atividade económica, uma vez que o objetivo direto do auxílio ao encerramento é encerrar uma atividade, mesmo que esse encerramento possa conduzir indiretamente ao desenvolvimento de novas atividades.

(135) Nas suas observações na sequência da consulta pública, o GEA afirmou que o Governo alemão não identificou as atividades económicas que serão facilitadas em resultado do auxílio.

4.3.2. *Efeito de incentivo*

4.3.2.1. RWE

(136) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a RWE alegou que a medida tem um efeito de incentivo. Na ausência da intervenção estatal ou de um acordo contratual com o Governo alemão, a RWE teria continuado a produzir eletricidade a partir de lenhite muito acima do que é agora permitido, a fim de obter mais margens de contribuição e de poder manter o plano inicial para a exploração a céu aberto. Sem a compensação prevista na lei sobre o encerramento e acordada no contrato de 2021, a RWE não teria concordado com a cessação antecipada da produção de eletricidade a partir de lenhite. A RWE teria impugnado judicialmente um encerramento regulamentar correspondente.

(137) Nas suas observações sobre a consulta pública, a RWE reiterou estes argumentos e alegou que a medida está em conformidade com o ponto 427 das CEEAG. Na opinião da RWE, a compensação é muito inferior aos danos totais que lhe foram causados pelo encerramento antecipado devido aos lucros cessantes e aos custos adicionais em comparação com o cenário contrafactual. Em comparação com um cenário contrafactual sem a eliminação progressiva da lenhite, a RWE não é desobrigada de qualquer encargo numa atividade que a RWE teria, de qualquer forma, de realizar, nem é compensada pelo seu risco empresarial normal. Pelo contrário, só está prevista uma compensação parcial dos danos causados por uma intervenção estatal.

(138) Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a RWE reiterou que não teria encerrado prematuramente quaisquer centrais elétricas alimentadas a lenhite desde 2020 e que não encerraria prematuramente qualquer outra central se não existisse um acordo contratual e um acordo jurídico para a cessação total antecipada da produção de eletricidade a partir de lenhite mediante compensação. Segundo a RWE, a evolução do mercado mostra que a produção de eletricidade a partir de lenhite é rentável para a RWE. Tendo em conta os seus baixos custos variáveis, os preços elevados do gás a longo prazo e a eliminação progressiva da energia nuclear pela Alemanha, a produção de energia a partir de lenhite é a tecnologia mais competitiva. Tal aplica-se, em especial, à continuação da exploração das instalações existentes, cujos custos são irrelevantes para a decisão de exploração devido aos custos de investimento já incorridos com minas a céu aberto e centrais elétricas.

4.3.2.2. LEAG

(139) Nas suas observações sobre a consulta pública, a LEAG alegou que a medida proporciona um efeito de incentivo, uma vez que induz uma alteração no seu comportamento económico que a leva a encerrar as instalações mais cedo do que o inicialmente previsto, de uma forma mais ordenada e previsível.

4.3.2.3. Compromissos

(140) Nas suas observações sobre a consulta pública, a GPE considerou que o encerramento de determinadas centrais elétricas alimentadas a carvão estava previsto antes da introdução da medida, o que torna particularmente importante a questão do efeito de incentivo. Nas suas observações na sequência da decisão de prorrogação, a GPE considera que os desincentivos financeiros à exploração de centrais a lenhite (ou seja, o aumento dos preços do CELE por si só) teriam levado a RWE a encerrar as instalações mais cedo do que o previsto, possivelmente antes de 2030. Como tal, a GPE considerou que a compensação não proporciona um efeito de incentivo.

(141) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento e a consulta pública, as duas empresas locais consideraram que a medida não incentiva a RWE a alterar o seu comportamento de modo a melhorar a proteção do ambiente. Pelo contrário, as empresas sugerem que o pagamento terá o efeito oposto ao pretendido, na medida em que as centrais elétricas alimentadas a lenhite continuarão a funcionar em resultado do pagamento de uma compensação. As empresas sugerem que, sem os pagamentos da compensação, as instalações teriam sido há muito retiradas da rede ([68]).

4.3.2.4. Associações/ONG

(142) A DEBRIV alegou nas suas observações sobre a consulta pública que a medida tem um efeito de incentivo em conformidade com o ponto 427 das CEEAG. A vida dos ativos, que também foi utilizada para o modelo de cálculo dos lucros cessantes, vai muito além da data de encerramento de 2038, que é a data-limite de encerramento prevista na lei sobre o encerramento e no contrato de 2021. A medida tem, assim, um efeito de incentivo na aceção das CEEAG, uma vez que induz as empresas em causa a encerrar as suas instalações mais cedo do que o previsto e conduz a uma mudança de comportamento que não teria lugar sem a medida.

(143) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a Greenpeace alegou que a medida não tem um efeito de incentivo, uma vez que não conduz a uma mudança de comportamento.

(144) Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a ClientEarth alegou que a medida não tem um efeito de incentivo e salientou o considerando 70 da decisão de prorrogação, segundo o qual os lucros cessantes da RWE no passado e no futuro próximo já excedem e, por conseguinte, justificam a compensação a conceder à RWE. Em seu entender, se for esse o caso, a consideração lógica é que a RWE é compensada por perdas já sofridas sob a forma de lucros cessantes e que, por conseguinte, a compensação tem por efeito promover não o encerramento das centrais elétricas, mas apenas o objetivo de atenuar os custos de encerramento de determinadas centrais a suportar pela RWE.

(145) Nas suas observações na sequência da consulta pública, o GEA contestou a alegação de que os beneficiários não teriam alterado o seu comportamento sem a compensação, uma vez que ambas as empresas já estão em processo de transição para tecnologias mais limpas para produzir energia, o que é demonstrado pelas suas comunicações públicas. Tendo em conta os diferentes cenários de mercado, pode presumir-se que, em qualquer caso, as instalações e as minas de lenhite teriam sido encerradas em algum momento. Por conseguinte, os planos empresariais dos beneficiários deveriam ter previsto não só os custos e lucros relacionados com a abertura e a exploração de uma mina, mas também com o seu encerramento e reabilitação.

4.3.3. *Violação do direito da União*

4.3.3.1. RWE

(146) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a RWE alegou que os custos que também ocorreriam no cenário contrafactual não foram incluídos no cálculo dos danos totais. Por conseguinte, o argumento invocado por terceiros de que uma compensação pelos custos da extração mineira pode ser contrária ao princípio do poluidor-pagador (decisão de início do procedimento, considerando 83) é infundado, uma vez que só serão compensados os custos adicionais de extração que não teriam sido incorridos na ausência da intervenção estatal.

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

4.3.3.2. Compromissos

(147) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a GPE alegou que a compensação viola o princípio do poluidor-pagador previsto no artigo 191.º do TFUE. Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a GPE explicou que os custos e as receitas tidos em conta para determinar a compensação não podem ser identificados com base nas informações disponíveis na Alemanha ou nas informações fornecidas na decisão da Comissão. Não se pode excluir que a compensação cubra os custos que a RWE terá de financiar tendo em vista o cumprimento do princípio do poluidor-pagador. Tal é contrário ao princípio do poluidor-pagador e compromete a possibilidade de considerar tal medida de apoio compatível com as regras do TFUE. O GPE considerou igualmente que a compensação contraria as medidas da UE em matéria de proteção do clima, tornando a taxonomia menos eficaz.

4.3.3.3. Associações/ONG

(148) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento e sobre a consulta pública, a Greenpeace alegou que a medida viola o princípio do poluidor-pagador se a compensação cobrir também os custos da extração mineira.

(149) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a ClientEarth alegou que os custos de reabilitação das minas devem ser suportados pelos operadores das mesmas, em conformidade com o princípio do poluidor-pagador. A conformidade das compensações pelo encerramento com o princípio do poluidor-pagador é uma questão autónoma que deve ser tratada separadamente da parte das compensações destinada a indemnizar os operadores pelos lucros cessantes e outras perdas. Qualquer pagamento pelo Estado de custos relacionados com a gestão da poluição isenta o beneficiário de custos que, em condições normais, deveria suportar ([69]). A ClientEarth alegou ainda que os operadores das minas são identificados e são legalmente responsáveis pelos custos de reabilitação das minas a céu aberto, durante a sua exploração e após o seu encerramento.

(150) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, o GEA considerou que a compensação viola o princípio do poluidor-pagador estabelecido no artigo 191.º, n.º 2, do TFUE e a legislação ambiental daí decorrente. A compensação não tem em conta a subida dos preços das emissões de carbono, que aumentarão cada vez mais devido às novas metas da UE para 2030 (no âmbito do pacote Objetivo 55) e aos compromissos internacionais assumidos pela UE no âmbito do Acordo de Paris. Até 2039, os custos das licenças de emissão de carbono serão da ordem dos 19,5 mil milhões de EUR para a RWE e de 39 mil milhões de EUR para a LEAG, o que impossibilitaria quaisquer lucros. Por conseguinte, a compensação não tem uma base sólida e contradiz o princípio do poluidor-pagador. O GEA considerou igualmente que a medida viola o princípio do poluidor-pagador, uma vez que implica uma compensação para os poluidores sem clareza nos cálculos e sem ter em conta as externalidades negativas das suas atividades. Não são internalizados os custos dos danos causados pela poluição atmosférica, que são regulados pela Diretiva Emissões Industriais («DEI») ([70]). O desempenho em relação às melhores técnicas disponíveis (MTD) da UE para as grandes instalações de combustão (GIC) excede atualmente os níveis de poluição atmosférica por mercúrio prescritos pelas MTD e, se as maiores centrais de lenhite fossem obrigadas a aplicar os níveis de desempenho mais rigorosos alcançados com a utilização das MTD, teria sido possível reduzir em milhares de milhões por ano os encargos por danos para a saúde associados à continuação da exploração de lenhite, em termos de custos relacionados com a saúde e outros custos relacionados com a poluição atmosférica. Além disso, o GEA alegou que as autoridades alemãs não cumpriram a Decisão de Execução (UE) 2018/1135 da Comissão relativa às informações a comunicar sobre a execução da DEI, em relação aos anos de referência de 2017 e 2018. Por último, as tarifas da água e os custos dos danos não foram internalizados, e os contribuintes estão a suportar os encargos da exploração de lenhite pela RWE e pela LEAG através de custos de saúde. Os custos da água não são fixados em conformidade com o artigo 9.º da Diretiva-Quadro da Água ([71]) pelos estados alemães em questão e não internalizam os custos ambientais em nenhum estado alemão.

([69]) Decisão da Comissão, de 1 de dezembro de 2004, relativa ao auxílio estatal C 39/2004 — Nuclear Decommissioning Agency (JO C 315 de 21.12.2004, p. 4).

([70]) Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) (JO L 334 de 17.12.2010, p. 17).

([71]) Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (JO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

(151) A Health and Environment Alliance («HEAL») declarou, nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, que o Governo alemão não tomou todas as medidas para assegurar que os operadores de lenhite reduzam tanto quanto possível a poluição até à eliminação progressiva. Salientou que tal é reforçado pelo acórdão Hinkley Point C ([72]) e que é necessário ter em conta os objetivos do Pacto Ecológico em matéria de neutralidade climática, poluição e transição justa.

4.3.4. *Necessidade*

4.3.4.1. RWE

(152) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a RWE alegou que a intervenção estatal, através da lei sobre o encerramento e do contrato de 2021, é necessária para alcançar a eliminação antecipada da lenhite e para assegurar um contributo adicional e substancial do setor da lenhite para a redução das emissões de CO_2, uma vez que, sem esta intervenção, a RWE teria continuado a queimar lenhite até meados do século, uma vez que estava autorizada a fazê-lo.

(153) Além disso, a RWE mencionou a eliminação progressiva da hulha na Alemanha e alegou que a apreciação da Comissão nessa decisão ([73]), ou seja, de que é pouco provável que essa capacidade de produção a partir do carvão tivesse deixado o mercado sem a intervenção estatal, também se aplica à eliminação progressiva da lenhite. Tal deve-se ao facto de a produção de eletricidade a partir de lenhite ser mais competitiva do que a produção de eletricidade a partir de hulha, pelo que as centrais elétricas alimentadas a lenhite seriam as últimas a sair do mercado. Os operadores realizaram investimentos consideráveis (minas a céu aberto e centrais elétricas), que, de qualquer modo, são incorridos como custos fixos, independentemente da utilização das centrais elétricas. Para as instalações existentes, a combinação de custos fixos elevados e custos variáveis baixos garante que a produção de eletricidade a partir de centrais existentes continua a ser económica, mesmo quando os novos investimentos deixam de se justificar.

(154) A RWE alegou igualmente que as centrais elétricas alimentadas a lenhite não abandonariam o mercado sem a intervenção estatal, tendo igualmente em conta o impacto nas minas. Se as quantidades de carvão convertido em eletricidade forem significativamente reduzidas, o planeamento das minas tem de ser alterado e esse ajustamento do planeamento acarreta enormes custos adicionais. Por conseguinte, pode até ser mais económico aceitar margens de contribuição insuficientes, quando consideradas isoladamente, do que reduzir a produção de eletricidade.

(155) Segundo a RWE, a medida também é necessária na sua forma de intervenção no mercado compensada, uma vez que uma saída sem compensação seria inconstitucional. Sem o contrato de 2021, não teria sido juridicamente viável aplicar a eliminação progressiva da lenhite, tendo em conta os efeitos nas regiões carboníferas, nos trabalhadores e na segurança do aprovisionamento, bem como o seu impacto no êxito da transição energética.

(156) Nas suas observações sobre a consulta pública e sobre a decisão de prorrogação, a RWE reiterou a opinião de que a medida é necessária e alegou que a mesma está em conformidade com o ponto 428 das CEEAG.

4.3.4.2. LEAG

(157) Nas suas observações sobre a consulta pública, a LEAG alegou que, sem a medida, o mercado da eletricidade não obteria, por si só, economias comparáveis, pelo que a medida é necessária para alcançar os objetivos pertinentes. Devido à eliminação progressiva da energia nuclear na Alemanha e ao abandono crescente dos fornecimentos de energia russos, a produção de eletricidade a partir de lenhite continuará a ser competitiva, mesmo que se verifique um forte aumento da produção de energia a partir de fontes renováveis, pelo que não haveria qualquer incentivo para que os operadores das centrais elétricas alimentadas a lenhite as encerrassem antes de 2038. Tal como referido na decisão de início do procedimento (considerando 4), as centrais elétricas alimentadas a lenhite emitiram 130,74 milhões de toneladas de CO_2 em 2018, o que corresponde a cerca de 40 % das emissões de CO_2 do setor da energia nesse ano. A lei sobre o encerramento e o contrato de 2021 criam segurança jurídica e previsibilidade quanto à consecução destas reduções de emissões de CO_2 na Alemanha.

([72]) Acórdão de 22 de setembro de 2020, Áustria/Comissão, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742.
([73]) Decisão alemã sobre a eliminação progressiva da hulha, considerandos 110 a 117.

4.3.4.3. Compromissos

(158) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento e a consulta pública, a GPE alegou que as autoridades alemãs definiram as instalações elegíveis para compensação sem ter em conta a idade real de cada instalação, o seu nível de amortização e a data de encerramento prevista. A medida não é necessária, uma vez que um mercado a funcionar normalmente teria conduzido ao encerramento de centrais elétricas alimentadas a carvão, tendo em conta que: i) a proposta de eliminação progressiva das centrais elétricas alimentadas a carvão é do domínio público há algum tempo e as empresas deveriam ter tido em conta essa política na definição dos seus planos de negócios/investimentos; e ii) algumas das unidades estavam a envelhecer e o seu encerramento já estava previsto. Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a GPE acrescentou que também os efeitos das políticas climáticas, o limite máximo de preço sobre as receitas aplicável a todos os produtores de eletricidade, o aumento do preço e a futura escassez de licenças do CELE, bem como o desenvolvimento rápido e eficiente de fontes de energia mais limpas, teriam levado as centrais elétricas alimentadas a lenhite a abandonar o mercado a curto prazo, o que contradiz a necessidade de uma intervenção estatal.

(159) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, as oito empresas locais consideraram que os mecanismos de mercado (ou seja, o aumento dos custos das licenças de emissão de carbono) teriam conduzido ao encerramento antecipado das centrais a lenhite ([74]).

(160) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento e a consulta pública, as duas empresas locais alegaram que a medida não é necessária e deram exemplos da forma como outros Estados-Membros eliminaram progressivamente o carvão sem compensação ([75]).

4.3.4.4. Associações/ONG

(161) Nas suas observações sobre a consulta pública, a DEBRIV alegou que a medida é necessária e, por conseguinte, cumpre o requisito das CEEAG, uma vez que, sem a medida, o mercado da eletricidade não geraria, por si só, reduções de emissões comparáveis. Devido à eliminação progressiva da energia nuclear na Alemanha e ao desaparecimento dos fornecimentos de energia russos, a produção de eletricidade a partir de lenhite continuará a ser competitiva mesmo em caso de aumento acentuado da produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis, pelo que não existe qualquer incentivo para que os operadores das centrais elétricas as encerrem antes de 2038. Por conseguinte, a medida visa uma situação em que consegue proporcionar melhorias substanciais que o mercado, por si só, não consegue proporcionar.

(162) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a Greenpeace alegou que a medida não é necessária, tendo em conta que: i) teria sido possível sem qualquer compensação, ou apenas com uma compensação limitada, tornar a lei sobre o encerramento conforme com os direitos fundamentais; e ii) o auxílio não pode introduzir qualquer melhoria substancial que o mercado não possa produzir por si próprio. Embora a lei sobre o encerramento conduza a uma eliminação progressiva previsível e clara do carvão para fins energéticos, o auxílio não desempenha efetivamente qualquer papel nesse processo.

(163) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a ClientEarth alegou que a medida não é necessária. As centrais a lenhite e as minas associadas encerrariam por si próprias, antes de 2038, em condições de mercado (nomeadamente devido ao aumento dos custos de conformidade ambiental e dos preços do CELE), pelo que a medida só atrasará a eliminação total da lenhite na Alemanha. Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a ClientEarth acrescentou que os efeitos das políticas climáticas e das alterações no mercado da eletricidade teriam levado as centrais a lenhite a abandonar a breve trecho o mercado. A ClientEarth remeteu igualmente para a Decisão SA.54537 relativa à proibição de utilização de carvão na produção de eletricidade nos Países Baixos, num processo em que as autoridades neerlandesas concederam uma compensação à única central — Hemweg — que não beneficiou de um período transitório como as outras centrais abrangidas pela lei sobre o encerramento ([76]).

([74]) Öko-Institut, *Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments*, 29 de junho de 2020, p. 25 e seguintes, disponível em: 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 de agosto de 2020, em linha: https://www.powerengineeringint.com/coal- fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/.

([76]) Decisão da Comissão, de 12 de maio de 2020, relativa ao auxílio estatal SA.54537 (2020/NN) — Países Baixos — Proibição da utilização de carvão na produção de eletricidade nos Países Baixos (JO C 220 de 3.7.2020, p. 1). Ver acórdão do Tribunal Geral de 16 de novembro de 2022, Reino dos Países Baixos/Comissão Europeia, T-469/20, ECLI:EU:T:2022:713. O acórdão foi objeto de recurso para o Tribunal de Justiça (processo C-40/23 P).

(164) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, o GEA assinalou que, historicamente, as centrais a carvão foram descontinuadas com uma vida média de 46 anos a nível mundial e calculou que a compensação prevê uma data de encerramento anterior à prevista para 3 das 15 unidades da RWE e para 7 das 11 unidades da LEAG. Por conseguinte, as restantes unidades não devem ter direito a qualquer compensação, uma vez que já deveriam ter sido encerradas ou deverão encerrar em breve, a fim de limitar as perdas decorrentes da crescente fragilidade da economia do carvão. Além disso, e tal como referido no considerando 151, o GEA alegou igualmente que a compensação não tem em conta o aumento do preço das emissões de carbono.

(165) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a CAN considerou que a dinâmica do mercado poderia ser suficiente para encerrar as centrais a carvão. A CAN mencionou o aumento dos preços do CELE e afirmou que um dos impactos diretos dos atuais preços do CELE é a diminuição quase para metade da rendibilidade das centrais elétricas modernas alimentadas a lenhite na Alemanha para além de 2024 ([77]), o que, com base nas expectativas atuais, levará a que quase metade do parque de instalações alimentadas a lenhite do país seja deficitária.

4.3.5. *Adequação*

4.3.5.1. RWE

(166) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a RWE alegou que a medida é adequada e que a Comissão do Carvão e, subsequentemente, o Governo alemão ponderaram cuidadosamente a decisão a favor do instrumento de uma via de saída negociada, e jurídica e contratualmente protegida, da produção de eletricidade a partir de lenhite em detrimento de outras medidas. Na decisão sobre a eliminação progressiva da hulha ([78]), a Comissão salientou as vantagens de uma eliminação progressiva do carvão contratualmente protegida e compensada face a outros instrumentos, como um CELE, um preço mínimo do CO_2 ou intervenções puramente regulamentares. A principal vantagem de uma solução contratual é a possibilidade de conduzir a trajetória de eliminação progressiva de forma direcionada, tendo em conta a segurança do aprovisionamento e os postos de trabalho afetados, e de a proteger juridicamente. Era necessária uma solução que especificasse uma trajetória de desmantelamento individual globalmente coerente, que pudesse ser aplicada nos sistemas de produção em causa do ponto de vista técnico e regulamentar e que acarretasse os menores custos operacionais, económicos e sociais possíveis.

(167) Nas suas observações sobre a consulta pública e a decisão de prorrogação, a RWE reiterou que a medida é adequada, uma vez que a abordagem escolhida de definir uma trajetória holística de desmantelamento desde o início até ao final, em consulta com as empresas de exploração, e estabelecê-la de forma juridicamente segura, a fim de evitar descontinuidades do sistema e ónus excessivos para as regiões carboníferas afetadas, está inteiramente em conformidade com o ponto 429 das CEEAG.

4.3.5.2. LEAG

(168) Nas suas observações sobre a consulta pública, a LEAG alegou que a medida é adequada. Durante os trabalhos da Comissão do Carvão, a Alemanha tinha analisado vários cenários e alternativas para reduzir as emissões de CO_2 e optou por esta solução, tendo em conta a incerteza jurídica que os potenciais pedidos de indemnização suscitariam nos operadores das instalações.

4.3.5.3. Compromissos

(169) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a consulta pública e a decisão de prorrogação, a GPE alegou que a Comissão não analisou devidamente a adequação da medida e alegou que uma medida que prevê uma compensação por lucros cessantes sem estabelecer uma distinção entre as diferentes instalações não pode ser adequada. A GPE referiu igualmente um processo relativo a um auxílio estatal polaco destinado a apoiar o encerramento de minas de carvão, no qual a Comissão considerou compatível o auxílio para custos sociais e ambientais excecionais ([79]), e observou que não é claro se os custos tidos em conta para a medida RWE correspondem a custos sociais e ambientais excecionais, como no caso polaco, ou constituem outros tipos de custos.

([77]) «Modern German lignite plant margins halve from 2024» | Argus Media.
([78]) Decisão alemã sobre a eliminação progressiva da hulha, considerando 118.
([79]) Decisão da Comissão relativa ao auxílio estatal SA.100533 (2021/NN) — Polónia — Alterações ao plano de encerramento na extração de carvão polaca (JO C 231 de 30.6.2023, p. 8).

(170) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, as oito empresas locais alegaram que o facto de os pagamentos serem fixos e não, de modo algum, dinâmicos não é adequado e que um modelo de fixação de preços dinâmico teria sido mais adequado para assegurar a eliminação progressiva do carvão, limitando simultaneamente a compensação ao nível necessário.

(171) Nas suas observações sobre a consulta pública, as duas empresas locais alegaram que existem alternativas mais adequadas que são igualmente eficazes na consecução do objetivo de proteção do clima e que, em primeiro lugar, importa examinar se podem ser utilizadas outras políticas e medidas, como taxas sobre o CO_2 ou mecanismos de preços, designadamente o CELE. As empresas também deram exemplos de como outros Estados-Membros eliminaram progressivamente o carvão sem compensação ([80]).

4.3.5.4. Associações/ONG

(172) Nas suas observações sobre a consulta pública, a DEBRIV alegou que a medida é adequada em conformidade com o ponto 429 das CEEAG. A DEBRIV salientou que a Alemanha tinha examinado alternativas para alcançar as reduções previstas das emissões de CO_2 (ver considerando 25) e que a medida é a mais adequada para alcançar o objetivo visado (ou seja, uma redução das emissões de CO_2 juridicamente segura e fiável).

(173) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, sobre a consulta pública e sobre a decisão de prorrogação, a ClientEarth alegou que a medida não é adequada. Embora possam existir casos em que a Comissão considera que a negociação de uma compensação por contrato, para garantir a segurança jurídica e evitar processos judiciais dispendiosos, constitui uma forma adequada de auxílio ([81]), tal não acontece no caso em apreço porque: i) o encerramento teria ocorrido em qualquer caso, inclusivamente sem uma compensação, uma vez que a maioria das unidades teria sido encerrada apenas por efeito das forças de mercado; ii) o direito alemão não exige tal compensação para a redefinição dos direitos de propriedade do operador no caso em apreço, pelo que a legalidade da obrigação de encerramento poderia ter sido assegurada sem compensação financeira (ver considerando 107 no que diz respeito à existência de auxílio); iii) concursos bem concebidos seriam uma forma de auxílio mais adequada do que as compensações de montante fixo; iv) se, neste caso, os concursos não fossem uma forma adequada de auxílio, seria mais apropriada uma compensação baseada em parâmetros de ajustamento (o que também está relacionado com a proporcionalidade do auxílio). A ClientEarth referiu igualmente o processo relativo a um auxílio estatal polaco destinado a apoiar o encerramento de minas de carvão, no qual a Comissão considerou compatível o auxílio para custos sociais e ambientais excecionais ([82]), e observou que o facto de as minas de lenhite estarem estreitamente associadas às centrais elétricas não justifica, por si só, que sejam incluídas no cálculo da compensação, alegando ainda que não é claro se os custos tidos em conta para a medida RWE correspondem a custos sociais e ambientais excecionais, como no caso polaco, ou constituem outros tipos de custos.

(174) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, o GEA apresentou duas alternativas que o Governo alemão poderia ter adotado. Em primeiro lugar, o Governo alemão não teve seriamente em conta um limite mínimo do preço do carbono como uma abordagem mais eficaz em termos de custos para alcançar o mesmo resultado e, ao mesmo tempo, aplicar o princípio do poluidor-pagador, sem recurso a auxílios estatais. Em segundo lugar, a compensação deveria ter sido subordinada à plena aplicação das normas da União, como as MTD para as grandes instalações de combustão, e incluir os desempenhos em matéria de eficiência energética. A este respeito, o GEA estabelece uma comparação com a abordagem dos Países Baixos no processo, acima referido, relativo à compensação no setor do carvão ([83]), no qual a lei sobre o encerramento estabeleceu níveis vinculativos de eficiência elétrica. O GEA considera que, no caso da Alemanha, teria sido possível subordinar previamente qualquer compensação ao cumprimento dos níveis de eficiência energética associados às MTD e que teria sido mais sensato que a redução dos GEE utilizasse uma abordagem baseada no desempenho, encerrando-se em primeiro lugar unidades com maior intensidade de emissões de GEE.

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

([81]) Ver, por exemplo, o auxílio ao encerramento antecipado da central nuclear de Fessenheim, em França.

([82]) Decisão da Comissão relativa ao auxílio estatal SA.100533 (2021/NN) — Polónia — Alterações ao plano de encerramento na extração de carvão polaca (JO C 231 de 30.6.2023, p. 8).

([83]) Decisão da Comissão, de 12 de maio de 2020, relativa ao auxílio estatal SA.54537 (2020/NN) — Países Baixos — Proibição da utilização de carvão na produção de eletricidade nos Países Baixos (JO C 220 de 3.7.2020, p. 1).

4.3.6. *Proporcionalidade*

4.3.6.1. RWE

(175) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a RWE alegou que a medida não conduz a uma sobrecompensação e que, por conseguinte, é proporcionada. Em primeiro lugar, a compensação não excede os danos totais, uma vez que todas as perdas da RWE (que calculou o montante dos danos totais causados pelo encerramento antecipado em 8,7 mil milhões de EUR) ultrapassam o montante da compensação a favor da RWE. A RWE alegou ainda que um procedimento de concurso competitivo está fora de questão no caso da lenhite, uma vez que não teria introduzido qualquer eficiência concorrencial, tendo em conta o número reduzido de participantes no mercado e os poucos sistemas de produção explorados na Alemanha, que consistem em centrais elétricas e minas a céu aberto.

(176) Nas suas observações sobre a consulta pública, a RWE alegou que a medida continua a ser proporcionada também ao abrigo das CEEAG, pelas seguintes razões:

a) Em conformidade com o ponto 430 das CEEAG, um procedimento de concurso não seria adequado, tendo em conta que há apenas dois operadores e um número reduzido de sistemas de produção e que existe o risco de falhas no sistema.

b) Em conformidade com o ponto 432 das CEEAG, o montante destina-se a compensar os lucros cessantes e os custos adicionais incorridos pela RWE devido ao encerramento antecipado. Em 2019, a RWE tinha calculado os seus danos totais causados pelo encerramento antecipado em 8,7 mil milhões de EUR: 5,5 mil milhões de EUR de lucros cessantes e 3,2 mil milhões de EUR de custos adicionais.

c) Um mecanismo de atualização, em conformidade com o ponto 433 das CEEAG, não é necessário e proporcionado para evitar a sobrecompensação, uma vez que esta já é evitada pelo facto de o montante da compensação ficar muito aquém das desvantagens económicas efetivamente sofridas pela RWE. Um mecanismo de atualização também não é adequado para o modelo escolhido pela Alemanha de eliminação total da lenhite, que está planeada e jurídica e contratualmente acordada a longo prazo, uma vez que o mecanismo eliminaria a segurança jurídica pretendida por este modelo. Além disso, tal mecanismo não pode ser aplicado aos custos adicionais, uma vez que estes não decorrem do encerramento de cada central elétrica, mas resultam de forma contínua do replaneamento das minas, pelo que as datas individuais de desmantelamento não são um momento adequado para obter os «pressupostos mais recentes» na aceção do ponto 433 das CEEAG. A RWE salientou igualmente que a introdução *ex post* desse mecanismo eliminaria a base comercial da eliminação progressiva consensual da lenhite numa altura em que a RWE já encerrou as suas primeiras unidades e já iniciou o replaneamento das atividades de extração mineira. Além disso, a lei sobre o encerramento e o contrato de 2021 tinham sido negociados e acordados muito antes da aplicação das CEEAG e do seu requisito de um mecanismo de atualização, pelo que a sua introdução neste momento violaria a confiança legítima da RWE. Por último, esse mecanismo não é aplicável a uma medida de compensação de direito público; se a RWE tivesse obtido uma compensação através de um processo judicial nacional, o órgão jurisdicional nacional não teria feito depender o montante da compensação do desenvolvimento posterior da intervenção estatal.

(177) Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a RWE alegou que i) um procedimento de concurso seria inadequado, tal como acima explicado; ii) o cálculo efetuado pela Alemanha de uma parte dos danos totais e dos lucros acumulados apenas no período até 2026 mostra que a compensação paga à RWE fica muito aquém dos danos totais sofridos; iii) a RWE contribui de forma significativa para a descarbonização ao antecipar a eliminação da lenhite para 2030; e iv) não é necessário um mecanismo de atualização, uma vez que os pagamentos da compensação já são justificados pelas desvantagens económicas ocorridas no referido período de três anos. Esse mecanismo não seria necessário mesmo que os lucros cessantes em 2025 e 2026 fossem igualmente avaliados e tidos em conta para as unidades encerradas em 2021 e 2022, uma vez que as CEEAG se referem apenas ao período compreendido entre a concessão do auxílio e o momento do encerramento, mas não ao período compreendido entre a concessão do auxílio e a ocorrência dos danos compensados, e dado que os cálculos da Alemanha até 2026 se baseiam em dados de mercado reais e, por conseguinte, fiáveis, pelo que também não é necessário rever o montante da compensação a este respeito.

(178) No que diz especificamente respeito às dúvidas suscitadas pela Comissão na decisão de início do procedimento, a RWE alegou o seguinte nas suas observações sobre a decisão de prorrogação:

a) O cálculo revisto dos lucros cessantes da RWE, que incide sobre um período mais curto e é mais conservador, dissipou as dúvidas expressas na decisão de início do procedimento sobre as incertezas em torno das projeções a mais longo prazo e sobre o período de funcionamento das instalações de lenhite. Todas as unidades consideradas no cálculo revisto poderiam facilmente ter continuado a funcionar durante mais três anos (ou mais). Além disso, a dúvida da Comissão quanto à vida da Niederaußem D (ver considerando 127 da decisão de início do procedimento) foi dissipada, uma vez que esta unidade não foi tida em conta no cálculo revisto dos lucros cessantes da RWE.

b) Não há incerteza quanto aos preços da eletricidade e do CO_2, uma vez que, no cálculo revisto, a Alemanha pôde utilizar dados de mercado reais, que fornecem informações fiáveis sobre o preço e os custos do CO_2 a que um operador de uma instalação poderia ter comercializado as suas capacidades no momento em causa. Remetendo para o considerando 115 da decisão de prorrogação, a RWE concorda que a Comissão teve razão ao salientar que a venda das capacidades de energia no mercado a prazo ocorre na prática e que o recurso a esses dados reais do mercado conduz a cálculos sólidos.

c) As análises de sensibilidade são supérfluas, uma vez que os preços da eletricidade e os custos de CO_2 não foram derivados de modelizações do mercado baseadas em pressupostos possivelmente incertos.

d) Quando são utilizados dados de mercado reais, o resultado dos cálculos é significativamente influenciado por dois fatores: o momento e o período em causa. A Alemanha escolheu ambos os fatores de modo a subestimar significativamente os lucros cessantes calculados, pelo que a abordagem alemã é conservadora. Um período de três anos de funcionamento é muito restritivo e fica aquém do estabelecido na decisão relativa à *Sicherheitsbereitschaft* ([84]) (preparação para segurança), na qual a Comissão aprovou a compensação dos lucros cessantes de quatro anos de funcionamento da instalação. Mesmo para um cálculo conservador de um dano mínimo, que deveria basear-se exclusivamente nos dados reais do mercado relativamente aos dados do mercado da eletricidade, seria mais adequado pressupor que as unidades encerradas em 2021 e 2022 teriam continuado a funcionar pelo menos nos anos de 2025 e 2026.

e) No que diz respeito à escolha do período de duas semanas de 21 de outubro a 4 de novembro de 2022, é de notar, em primeiro lugar, que se trata de um período relativamente recente no passado, que dificilmente poderia ser mais atualizado para o cálculo efetuado pela r2b energy consulting em 16 de dezembro de 2022. Afigura-se igualmente plausível utilizar valores médios ao longo de um período de duas semanas, a fim de equilibrar o objetivo da maior qualidade possível dos dados com a tentativa de utilizar um valor significativo que não seja afetado por picos ou quedas aleatórios de preços a curto prazo.

f) A compensação pelo encerramento antecipado ao abrigo da medida e o mecanismo de encerramento diferido foram concebidos desde o início como dois instrumentos diferentes, que compensaram desvantagens económicas diferentes sem sobreposições. Os lucros cessantes identificados pela Alemanha para os anos de 2021 a 2026 não estão relacionados com quaisquer restrições ao funcionamento da Niederaußem G ou H nos anos posteriores a 2029.

g) Mesmo com a alteração do calendário de encerramento, a eliminação antecipada acarretará custos adicionais, tais como despesas significativas para a alteração do planeamento das minas, bem como para uma reestruturação significativa do pessoal. No entanto, a RWE registou o facto de a Comissão não considerar necessário, nesta fase, analisar mais aprofundadamente estes custos adicionais para determinar a compatibilidade da medida RWE alterada, uma vez que os danos parciais identificados pela Alemanha sob a forma de lucros gerados nos anos de 2021 a 2026 são suficientes para garantir a inexistência de sobrecompensação.

h) O cálculo revisto é não apenas conservador, pelas razões acima resumidas no presente considerando, mas também um mero cálculo parcial dos danos, uma vez que não foram considerados vários outros custos, ou seja, os lucros cessantes das unidades encerradas a partir de 2026, as receitas provenientes do fornecimento de calor e do mercado de compensação, bem como os consideráveis custos adicionais da RWE.

([84]) Decisão da Comissão, de 27 de maio de 2016, relativa ao auxílio estatal SA.42536 — Alemanha — Encerramento das centrais elétricas alimentadas a lenhite na Alemanha (JO C 258 de 15.7.2016, p. 1).

4.3.6.2. LEAG

(179) A LEAG alegou que a prática decisória da Comissão fornece uma analogia adequada tanto em termos de proporcionalidade como de adequação, a saber, o encerramento de centrais elétricas alimentadas a lenhite na Alemanha em 2016 ([85]), o encerramento antecipado da central nuclear de Fessenheim ([86]) e a eliminação progressiva da energia nuclear na Alemanha. Embora a medida seja uma questão fundamentalmente diferente, é possível extrair algumas indicações quanto à proporcionalidade do montante da compensação em causa a partir da decisão da Comissão de 2016, nos termos da qual a Alemanha assumiu custos de cerca de 1,6 mil milhões de EUR para as unidades em questão ([87]). Além disso, no caso em apreço, a eliminação total da produção de energia a partir de lenhite não só desencadeia o encerramento prematuro de centrais elétricas maiores e mais recentes do que as abrangidas pela decisão da Comissão de 2016, mas, sobretudo, o fim prematuro da exploração das minas a céu aberto. Por conseguinte, os montantes da compensação devem também incluir os investimentos consideráveis nas minas a céu aberto e os custos adicionais decorrentes de outras consequências do encerramento prematuro das minas a céu aberto ([88]).

(180) Contrariamente ao encerramento aprovado em 2016, em que unidades individuais de centrais elétricas foram temporariamente encerradas durante quatro anos antes do desmantelamento final, deve ser tido em conta, no caso em apreço, um período de compensação mais longo até ao desmantelamento final em 2038. Este horizonte temporal a longo prazo justifica-se no caso em apreço, uma vez que o cenário contrafactual é decisivo para o cálculo dos lucros cessantes, ou seja, os lucros que as centrais elétricas teriam obtido no mercado da eletricidade sem a eliminação progressiva da lenhite legalmente exigida. Esta abordagem está igualmente em conformidade com a decisão da Comissão de 2021 que aprova o auxílio estatal francês à EDF no que respeita ao encerramento antecipado da central nuclear de Fessenheim ([89]), em que a Comissão considerou o montante proporcionado, na medida em que compensou os custos e desvantagens incorridos e comprovados pela EDF.

(181) Além disso, segundo a LEAG, existem paralelismos entre o caso em apreço e a compensação dos operadores de centrais nucleares pela eliminação progressiva da energia nuclear. Em 5 de março de 2021, o Governo alemão acordou com a E.ON, a RWE, a EnBW e a Vattenfall que os operadores receberiam uma compensação financeira de cerca de 2,4 mil milhões de EUR por volumes de eletricidade que não podem ser utilizados e por investimentos que foram desvalorizados. Em contrapartida, as empresas comprometeram-se a pôr termo a todos os litígios pendentes relacionados com a decisão de eliminação progressiva da energia nuclear, bem como aos processos administrativos em curso. Acordaram igualmente numa renúncia total a vias de recurso. Para o efeito, o Governo alemão adotou o projeto de 18.ª alteração da lei da energia atómica, que aprovou a assinatura de um contrato de direito público, dando assim execução ao acórdão do Tribunal Constitucional Federal, de 6 de dezembro de 2016, sobre a 13.ª alteração da lei da energia atómica, tendo em conta a decisão de 29 de setembro de 2020 sobre a 16.ª alteração da mesma lei. Neste acórdão, o Tribunal declarou admissível a eliminação progressiva da energia nuclear, mas, ao mesmo tempo, concedeu aos operadores das centrais nucleares uma compensação adequada, que já lhes tinha sido retirada pelo Governo alemão ou que não lhes tinha sido concedida na medida exigida.

(182) A LEAG alegou que a compensação dos operadores de centrais nucleares é significativamente mais elevada do que a concedida pela lei sobre o encerramento e pelo contrato de 2021 aos operadores de centrais elétricas alimentadas a lenhite ao considerar EUR/MWh, apesar de a dimensão documentada e verificável dos danos causados pela cessação prematura da produção de eletricidade a partir de lenhite ser significativamente superior à da energia nuclear. Enquanto no projeto de 18.ª lei de alteração da lei da energia atómica, a compensação específica varia entre 28,7 EUR/MWh e 33,2 EUR/MWh, […]. Por conseguinte, mesmo em comparação direta com a compensação prevista pela lei da energia atómica para os operadores das centrais nucleares, a compensação prevista para os operadores de lenhite não é irrazoável nem injustificada. Pelo contrário, situa-se no intervalo mais baixo do que é legalmente exigido.

([85]) Decisão da Comissão, de 27 de maio de 2016, relativa ao auxílio estatal SA.42536 — Alemanha — Encerramento das centrais elétricas alimentadas a lenhite na Alemanha (JO C 258 de 15.7.2016, p. 1), considerando 11.

([86]) Decisão da Comissão, de 23 de março de 2021, relativa ao auxílio estatal SA.61116 — França — Encerramento antecipado da central nuclear de Fessenheim em França (JO C 275 de 9.7.2021, p. 1).

([87]) Decisão da Comissão, de 27 de maio de 2016, relativa ao auxílio estatal SA.42536 — Alemanha — Encerramento das centrais elétricas alimentadas a lenhite na Alemanha (JO C 258 de 15.7.2016, p. 1), considerando 15.

([88]) Sobre a obrigação de compensar os danos emergentes, ver Papier, *in*: Maunz/Dürig, *Grundgesetz* (edição de janeiro de 2018), artigo 14.º, pontos 631 e seguintes.

([89]) Notícias diárias da Comissão, 23 de março de 2021, em linha: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_1347.

(183) Além disso, a LEAG alegou que a remuneração ao abrigo do mecanismo de encerramento diferido diz respeito a um serviço adicional, é independente e, por conseguinte, não deve ser confundida com a compensação pelo encerramento antecipado.

(184) Nas suas observações sobre a consulta pública, a LEAG alegou que também devem ser tidos em conta outros fatores e aspetos ao avaliar a proporcionalidade da indemnização, incluindo a renúncia total a vias de recurso prevista no contrato de 2021, o que evita litígios complexos e morosos.

(185) A LEAG alegou que o momento pertinente para a comparação com o cenário contrafactual é o momento da notificação da medida. No que diz respeito à aplicação do ponto 432 das CEEAG à eliminação progressiva do carvão na Alemanha, devido à duração global desse processo de eliminação progressiva e à volatilidade dos mercados em causa, afigura-se adequado que a Comissão aceite os pressupostos devidamente fundamentados debatidos e acordados com os beneficiários e que lhe foram apresentados aquando da notificação pela Alemanha. Caso contrário, a Comissão acabaria por intervir, também devido à duração do processo em matéria de auxílios estatais, na distribuição dos riscos acordada contratualmente: as expectativas do mercado podem sempre mudar no futuro e a compensação pode, nesse caso, revelar-se demasiado alta ou demasiado baixa. No entanto, o objetivo de um contrato é precisamente chegar a um acordo tão definitivo quanto possível sobre a repartição desses riscos. Tal interpretação está em conformidade com o princípio geral do direito em matéria de auxílios estatais, segundo o qual a conformidade de uma medida deve ser decidida *ex ante*, antes da sua aplicação ([90]).

(186) Na opinião da LEAG, o planeamento necessário para uma eliminação progressiva socialmente aceitável do carvão demora vários anos. A fim de evitar que a eliminação prematura do carvão determinada a nível político acarrete perturbações estruturais económicas e sociopolíticas para as empresas e regiões afetadas, a Alemanha, após longos e intensos debates na Comissão do Carvão com todas as partes interessadas afetadas, determinou, na lei sobre o encerramento e no contrato de 2021, que a eliminação gradual da produção alemã de eletricidade a partir de hulha e lenhite teria lugar até 2038, o mais tardar. Para não comprometer este processo moroso e complexo, é necessário que os pressupostos bem fundamentados e as decisões previstas do processo não sejam novamente postos em causa por desenvolvimentos incertos num momento posterior. Caso contrário, a avaliação dependeria de acontecimentos futuros imprevisíveis, o que poria novamente em causa a segurança jurídica e do planeamento que é necessário alcançar em processos tão complexos. O risco de tal aleatoriedade temporal é atualmente evidente, por exemplo, nos preços da eletricidade nos mercados à vista e nos mercados de futuros, que são significativamente superiores aos preços esperados da eletricidade no momento da notificação. Além disso, as partes em causa aceitaram uma renúncia total a vias de recurso. Se a data de avaliação pertinente do cenário contrafactual mudar em comparação com o acordo, todo o pacote, bem como a segurança jurídica e do planeamento daí resultante, ficariam comprometidos devido à volatilidade dos preços da eletricidade.

(187) Além disso, a LEAG alegou que não é necessário um mecanismo de atualização, em conformidade com o ponto 433 das CEEAG, uma vez que se aplica a derrogação por circunstâncias excecionais. Dado que as CEEAG não fornecem uma definição para tais circunstâncias, a LEAG remete para a jurisprudência, segundo a qual as circunstâncias são excecionais se a sua natureza e a sua amplitude forem inabituais e imprevisíveis ([91]). A LEAG alega que a situação em apreço constitui uma circunstância excecional pelas seguintes razões:

a) A lei sobre o encerramento e o contrato de 2021 regulam a eliminação progressiva da lenhite para todas as centrais e minas a céu aberto de lenhite na Alemanha, o que tem consequências profundas e, em parte, imprevisíveis para regiões inteiras. […].

b) A compensação dos operadores das centrais elétricas, que é dividida em 15 prestações anuais, destina-se, por um lado, a repartir os encargos orçamentais para o governo federal e, por outro, […]. Tal só é garantido no caso de […], o que permitirá à região e às empresas […].

([90]) Ver Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, C/2016/2946 (JO C 262 de 19.7.2016, p. 1), ponto 78, segundo o qual a apreciação da conformidade de uma intervenção do Estado com as condições de mercado tem de ser feita numa base *ex ante*, tendo em conta as informações disponíveis no momento em que a intervenção foi decidida.

([91]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de dezembro de 2013, Comissão Europeia/Conselho da União Europeia, C-118/10, ECLI:EU:C:2013:787, n.º 105; Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de dezembro de 2013, Comissão Europeia/Conselho da União Europeia, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, n.º 114.

c) Durante a eliminação progressiva da lenhite em curso, […]. Os beneficiários da medida devem contribuir de forma significativa para este objetivo, […].

d) Um acordo de compensação entre os Estados-Membros e as empresas afetadas serve igualmente para evitar processos judiciais morosos através da resolução amigável, que foi igualmente referida no ponto 424 das CEEAG. […].

e) É necessário equilibrar o interesse legítimo de evitar distorções da concorrência, através de uma sobrecompensação, com o interesse legítimo das empresas afetadas […]. Importa ter em conta que, normalmente, o fator que desencadeia a compensação estatal não é o desejo da empresa de receber auxílios ao investimento clássicos que promovam e expandam a atividade empresarial. […].

(188) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, os acionistas da LEAG (EPH e PPFI) alegaram que subscrevem plenamente a posição da LEAG segundo a qual a medida constitui um auxílio compatível nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, uma vez que é proporcionada e não resulta em qualquer sobrecompensação da LEAG. Nas suas observações sobre a consulta pública, expressaram a opinião de que a medida é proporcionada, uma vez que o montante dos lucros cessantes e dos danos adicionais excede significativamente o montante da compensação. O momento pertinente para a comparação entre o cenário factual e o cenário contrafactual deve ser o momento da notificação da Alemanha, uma vez que qualquer outra abordagem poderia conduzir à reabertura da base para a eliminação progressiva do carvão e da lenhite. Por último, não é necessário um mecanismo de atualização (ponto 433 das CEEAG), uma vez que a derrogação por circunstâncias excecionais se aplica neste caso, tendo em conta que a eliminação progressiva da lenhite na Alemanha constitui, sem dúvida, um acontecimento inabitual e imprevisível.

4.3.6.3. Compromissos

(189) Nas suas observações sobre a consulta pública, as oito empresas locais alegaram que a medida não é proporcionada, uma vez que confere uma compensação muito superior aos lucros cessantes e aos custos adicionais inerentes ao encerramento de centrais elétricas alimentadas a carvão, tal como permitido pelo ponto 425 das CEEAG. As empresas alegaram igualmente que a ausência de um concurso competitivo não se justifica, uma vez que não existem circunstâncias que justifiquem uma exceção à regra do processo de concurso competitivo. Em particular, não existia uma situação especial para a RWE que tornasse impossível adjudicar as suas centrais elétricas alimentadas a lenhite de maior e de menor dimensão nos concursos em causa. Alegaram ainda que o auxílio à RWE não cumpre os requisitos das CEEAG também porque se baseou numa previsão de rendibilidade (*ex ante*) irrealista e não foi comparado com um cenário contrafactual. O ponto 55 das CEEAG demonstra claramente a necessidade de uma medida dinâmica, que não está prevista nem na lei sobre o encerramento nem no contrato de 2021. As disposições relativas a alterações regulamentares significativas constantes dos pontos 20 e 21 do contrato de 2021 também não ajudam neste contexto, uma vez que não são concebidas para alterações no mercado.

(190) Nas suas observações de 16 de novembro de 2022, as oito empresas locais alegaram que a medida RWE alterada demonstra uma vez mais que a compensação a favor da RWE foi determinada de forma fixa e não transparente, ou seja, de uma forma que não tem em conta eventuais alterações futuras. As empresas questionaram o facto de o montante da compensação a conceder à RWE permanecer igual, apesar das mudanças na medida RWE alterada e das alterações profundas na situação do mercado da energia. Na opinião dessas empresas, a Alemanha baseou a sua estimativa dos lucros cessantes da RWE devido ao encerramento antecipado em previsões de rendibilidade incertas e ignorou a evolução dinâmica dos preços da eletricidade e do CO_2. Consideram que já se pode prever para o futuro que, por um lado, a procura de eletricidade produzida a partir de combustíveis fósseis diminua após 2030 e, por outro, que os custos do CO_2 aumentem significativamente.

(191) Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, as oito empresas locais alegaram que o cálculo revisto e a justificação subjacente do montante da compensação continuavam a ser insuficientes. O cálculo revisto não demonstra que o montante da vantagem concedida à RWE se limita, de facto, ao que é permitido ao abrigo da legislação em matéria de auxílios estatais. Em vez disso, compensa as decisões estrategicamente incorretas da RWE e reforça ainda mais o seu poder de mercado através do financiamento estatal da mudança de combustível. Os elevados preços da eletricidade resultantes da guerra da Rússia contra a Ucrânia são utilizados como justificação para o auxílio, que foi prometido em condições completamente diferentes e nada tem que ver com a confiança legítima da RWE em lucros protegidos pela propriedade. O cálculo revisto, que não acompanhou a evolução da crise energética, é inadequado do ponto de vista metodológico e contém expectativas de rendibilidade irrealistas.

(192) Além disso, o cálculo das expectativas de lucro seletivas para cada central elétrica num período de referência oportuno não substitui, por si só, a necessária visão global da situação do parque de centrais elétricas. Acresce que o cálculo não legitima o efeito total da vantagem, uma vez que o apoio estatal à expansão das centrais elétricas a gás preparadas para o hidrogénio nas instalações das unidades a lenhite encerradas não é tido em conta, apesar de este aspeto ser extremamente pertinente para os investidores nos mercados de capitais e para as condições de financiamento da RWE. Consequentemente, a concessão de um pagamento de 2,6 mil milhões de EUR à RWE, juntamente com o eventual apoio à transição para centrais elétricas a gás preparadas para o hidrogénio, também devem ser proibidos após o contrato de alteração.

(193) Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a GPE alegou que, com base nas informações apresentadas nessa decisão, as razões para não alegar lucros cessantes após 2026 não são claras; não foi apresentada qualquer explicação sobre o motivo da utilização desta data e o impacto no montante da compensação. Além disso, a lei alemã relativa aos impostos sobre ganhos excecionais ([92]) cria um limite máximo de preço aplicável aos operadores de algumas centrais elétricas a lenhite que é 20 EUR/MWh mais elevado do que o limite aplicável a outras centrais elétricas a lenhite. A combinação deste limite máximo de preço mais elevado com a compensação já prevista poderá resultar em pagamentos excessivos e em sobrecompensação. Além disso, a GPE apresentou um estudo do instituto alemão Forum Ökologische Soziale Marktwirtschaft, segundo o qual, para além da compensação pelo encerramento antecipado, a extração de lenhite e a produção de eletricidade a partir de lenhite são subvencionadas na Alemanha através de uma série de medidas, como, por exemplo, o financiamento da investigação, a isenção do imposto sobre a extração, a isenção de taxas sobre a captação de água ou reduções dos impostos sobre a energia.

(194) A GPE alegou ainda que é necessário um mecanismo de atualização, em conformidade com o ponto 433 das CEEAG. Em primeiro lugar, os cálculos foram revistos menos de dois anos depois, o que demonstra a fragilidade e a sensibilidade destes tipos de estimativas e revela que existe um risco considerável de o auxílio não ser proporcionado e conduzir a uma sobrecompensação. Em segundo lugar, uma vez que a Comissão aceitou que não existiria qualquer processo de concurso, deveria ser efetuada uma análise pormenorizada e aprofundada, que não se baseasse apenas no que, de acordo com o considerando 102 da decisão de prorrogação, «se afigura razoável». A compensação cobre um longo período e implica a concessão de montantes substanciais de auxílio em prestações regulares e predeterminadas. Estes elementos justificam, por si só, a incorporação de um mecanismo de atualização.

(195) A GPE alegou igualmente que a Comissão parece não ter examinado os efeitos da eventual transferência de algumas unidades para o mecanismo de encerramento diferido. A GPE alegou ainda que, mesmo sendo mencionado explicitamente que essa transferência não faz parte do caso em apreço, ela é suscetível de afetar substancialmente o montante da compensação que pode ser concedida à RWE. No entanto, a GPE não explicou qual seria esse impacto nem como se concretizaria. Por último, no considerando 34 da decisão de prorrogação, a Comissão explica que o Governo alemão pode decidir transferir três unidades (Niederaußem K, Neurath F e Neurath G) para uma reserva até ao final de 2033. Caso o Governo tomasse tal decisão, o desmantelamento final só se concretizaria em 2033 e não em 2030, o que teria impacto nas receitas perdidas.

(196) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, as duas empresas locais alegaram que a compensação não é proporcionada, tendo em conta o seguinte:

a) Os lucros cessantes não constituem custos resultantes de uma eliminação antecipada do carvão. Em primeiro lugar, coloca-se em dúvida que a exploração das instalações de lenhite fosse mesmo rentável no futuro, especialmente no contexto do aumento dos preços do carbono. Em segundo lugar, é duvidoso que a eliminação progressiva do carvão resulte sequer em custos adicionais de extração mineira a céu aberto. Com efeito, existe sempre o risco de as minas a céu aberto deixarem de ser exploradas, uma vez que, geralmente, as autorizações de exploração das minas a céu aberto são concedidas apenas por um período de dois a três anos. Em terceiro lugar, não é claro se, ao calcular o pagamento da compensação, foram igualmente tidos em conta os investimentos desnecessários e os custos de manutenção que os operadores evitaram devido à eliminação progressiva do carvão.

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

b) O montante da compensação não foi corretamente determinado, uma vez que foram utilizados períodos de compensação incorretos no cálculo da mesma e foram utilizados valores rígidos e desatualizados para as licenças de emissão de CO_2 e os custos fixos. O Estado deveria ter analisado de forma mais exaustiva as circunstâncias específicas do mercado.

c) Foi aplicada uma intensidade máxima de auxílio incorreta. Os auxílios destinados a apoiar empresas que melhorem a proteção do ambiente para além do exigido pelas normas da União podem cobrir entre 40 % e 50 % dos custos elegíveis, em conformidade com o anexo 1 das Orientações da Comissão relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 ([93]). Isto significa que, mesmo que se considerasse admissível uma compensação pelos lucros cessantes e pelos custos adicionais, apenas seria possível subvencionar quase metade dos custos incorridos.

(197) As duas empresas locais alegaram ainda que o facto de a compensação ter sido determinada sem um procedimento transparente no que respeita aos cálculos da rendibilidade e às expectativas do mercado é contrário aos princípios dos auxílios estatais. A compensação foi acordada individualmente entre o Estado e o beneficiário e não através de um mecanismo de concurso transparente. No caso da lenhite, não é possível realizar um procedimento de concurso competitivo para apenas dois operadores de centrais elétricas alimentadas a lenhite com minas a céu aberto associadas, especialmente no que diz respeito à compensação das expectativas de lucro das operações de extração mineira a céu aberto. No entanto, os cálculos da rendibilidade poderiam ser efetuados, pelo menos, para as centrais elétricas do beneficiário — por exemplo, com base na data específica de entrada em funcionamento, nas horas de utilização, na eficiência, nas amortizações já efetuadas, etc. — que poderiam ser avaliadas com base noutras centrais elétricas alimentadas a carvão e ser comparadas com essas centrais. Além disso, apesar das diferenças fundamentais nas características das centrais elétricas e nas estruturas de custos, foi possível incluir pequenas centrais alimentadas a lenhite nos concursos para o desmantelamento de centrais elétricas alimentadas a hulha, em conformidade com a secção 43 da lei sobre o encerramento.

4.3.6.4. Associações/ONG

(198) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a DEBRIV alegou que uma compensação adequada tem de incluir não só os lucros cessantes, mas também os custos adicionais significativos ao longo da cadeia de valor da extração mineira a céu aberto, o transporte para a central elétrica, os custos da central elétrica e os custos de conversão associados, na medida em que estes sejam causados pelos encerramentos antecipados regulamentares. Além disso, a apreciação da proporcionalidade da compensação deve ter em conta os custos adicionais de segurança social causados pela medida. A DEBRIV observa igualmente que os pagamentos da compensação não cobrirão integralmente as desvantagens e os danos efetivamente identificados pelos operadores.

(199) Nas suas observações sobre a consulta pública, a DEBRIV alegou que a medida é proporcionada nos termos da secção 4.12.1.5 das CEEAG. A ausência de um procedimento de concurso competitivo justifica-se, uma vez que existem apenas dois intervenientes principais (RWE e LEAG) no mercado e que a extração de lenhite e a produção de energia a partir da mesma estão estreitamente interligadas. No que diz respeito aos custos adicionais e às desvantagens económicas resultantes da medida, para além dos consequentes custos das minas de lenhite a céu aberto (incluindo os custos adicionais das operações de recuperação e as correspondentes perdas de juros e de financiamento), há que ter também em conta todos os danos (antecipados) causados aos operadores pela eliminação progressiva da lenhite imposta pelo Estado, os custos adicionais de replaneamento e conversão e as desvantagens económicas (patrimoniais). Além disso, a renúncia a vias de recurso declarada na lei sobre o encerramento também deve ser tida em conta.

(200) A DEBRIV considera que, no caso em apreço, não se justifica um mecanismo de atualização ao abrigo do ponto 433 das CEEAG, uma vez que a eliminação progressiva da lenhite na Alemanha tem uma escala excecional e imprevisível, ou seja, implica circunstâncias excecionais. Em primeiro lugar, a lei sobre o encerramento e o contrato de 2021 regulam não apenas determinadas unidades individuais, mas também a eliminação progressiva da lenhite para todas as centrais a lenhite e minas de lenhite a céu aberto na Alemanha, com consequências profundas e, por vezes, imprevisíveis para regiões inteiras. Uma intervenção tão ampla exige um consenso na sociedade, o qual foi alcançado com a criação da Comissão do Carvão e a tomada em consideração das suas propostas. Sem esse consenso — incluindo os pagamentos da compensação — não seria concebível uma eliminação progressiva do carvão que abrangesse toda a produção alemã de eletricidade a partir de lenhite. O consenso global alcançado na sociedade seria posto em causa pela introdução de um mecanismo de atualização. Em segundo lugar, um mecanismo de atualização visa evitar o risco de sobrecompensação, mas este não existe, uma vez que os custos ou danos causados pela eliminação progressiva da lenhite são superiores ao montante da compensação acordado.

([93]) JO C 200 de 28.6.2014, p. 1.

(201) Por último, a DEBRIV alegou que é necessário equilibrar o interesse legítimo em evitar distorções da concorrência, através de uma sobrecompensação, com o interesse legítimo das empresas em causa no planeamento e na segurança do investimento. Há que recordar que, no caso em apreço, o fator que desencadeia a compensação estatal não é o desejo das empresas de lenhite de receberem auxílios ao investimento. Em vez disso, o objetivo principal é compensar a ingerência do Estado nas posições jurídicas protegidas das empresas e pôr termo à anterior atividade comercial lícita relacionada com a lenhite. Por este motivo, não seria razoável impor unilateralmente um mecanismo de atualização às empresas de lenhite em causa. Por conseguinte, é evidente que a existência de circunstâncias excecionais torna necessário abdicar da introdução de um mecanismo de atualização no procedimento em curso para a eliminação progressiva da lenhite na Alemanha.

(202) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a Greenpeace alegou que a medida não é proporcionada, uma vez que os parâmetros utilizados pelas autoridades alemãs para calcular a compensação são irrealistas e inconclusivos. Em especial, são problemáticos três pressupostos fundamentais que conduzem a uma sobreavaliação sistemática da compensação. Em primeiro lugar, os pressupostos relativos aos preços da eletricidade e do CO_2 são arbitrários, uma vez que a rendibilidade das centrais elétricas alimentadas a lenhite tem vindo a diminuir de forma constante ao longo do tempo. Em segundo lugar, o encerramento de centrais elétricas ou o encerramento de minas a céu aberto podem reduzir os custos fixos, mas este facto não é tido em conta. O desmantelamento permitirá evitar quase todos os custos fixos das instalações e poupar cerca de 20 % dos custos fixos relativos às minas. Este facto, por si só, reduziria a compensação para menos de metade. Em terceiro lugar, está previsto um período de compensação para os encerramentos antecipados, mas o cálculo da Alemanha considera um período excessivo, uma vez que prevê uma compensação por quatro ou cinco anos, consoante a data de encerramento da instalação, mas não apresenta qualquer justificação para este pressuposto. Com base no estudo realizado pelo Öko-Institut, a compensação deve ser limitada a três anos ([94]). Cada um destes três pressupostos, considerado separadamente, reduziria drasticamente o montante da compensação, ao passo que, no seu conjunto, os três pressupostos reduzem a compensação de 4,4 mil milhões de EUR para um máximo de 154 milhões de EUR para a RWE e 189 milhões de EUR para a LEAG.

(203) Nas suas observações sobre a consulta pública, a Greenpeace acrescentou que não existe uma separação clara entre a compensação pela exploração de centrais elétricas e pelas atividades de extração mineira, o que é contrário às regras em matéria de auxílios estatais. A transparência dos auxílios estatais na UE implica não só a indicação do montante total da compensação paga, mas também a publicação e explicação dos pressupostos subjacentes para determinar o montante da compensação. Os auxílios concedidos não podem, em caso algum, compensar um comportamento não económico no futuro em resultado de um novo aumento previsto dos preços do CO_2. Além disso, os objetivos do comércio de licenças de emissão não podem ser postos em causa. Acresce que não houve um concurso competitivo, o que viola os princípios das CEEAG. No contexto do exame caso a caso exigido no ponto 432 das CEEAG, a avaliação da proporcionalidade da medida (ver considerandos 199 e 204) demonstra que a medida é, de qualquer modo, excessiva.

(204) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a ClientEarth alegou que a medida não é proporcionada. Não é claro se as compensações resultam de negociações ou de uma fórmula. A ClientEarth alega, à semelhança da Greenpeace (ver considerando 203), que determinados parâmetros são problemáticos: os preços da eletricidade e do CO_2 foram escolhidos arbitrariamente; presumiu-se que os encerramentos antecipados não permitiriam evitar custos fixos e que os operadores de lenhite seriam compensados por um período de quatro a cinco anos após o encerramento das unidades, que é demasiado longo (por exemplo, o Öko-Institut recomenda um máximo de três anos ([95])). A ClientEarth salientou igualmente que o cálculo deve também ter em conta i) o mecanismo de encerramento diferido; e ii) o facto de todas as centrais a carvão referidas no anexo 2 da lei sobre o encerramento e encerradas antes de 2025 serem poupadas a potenciais custos de investimento nas medidas necessárias para cumprir valores-limite de emissão mais baixos, ou seja, serem poupadas a investimentos obrigatórios para garantir que as emissões se limitam ao nível legalmente exigido. Na sua opinião, a compensação deve incluir parâmetros variáveis para eliminar o risco de sobrecompensação. Uma vez que as datas de encerramento estão muito distantes no futuro (até 2038) e que se prevê que as compensações sejam pagas em 15 prestações anuais para cada operador, as prestações e o montante global do auxílio podem e devem ser ajustados aos lucros cessantes reais esperados das instalações, atualizados à medida que as condições de mercado evoluem, com um montante máximo. Por conseguinte, a ClientEarth criticou a falta de um mecanismo de atualização.

([94]) Öko-Institut, *Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments*, 29 de junho de 2020, p. 30, disponível em: 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-Braunkohlekraft werke.pdf.

(205) A ClientEarth alegou que não existe qualquer problema de segurança do aprovisionamento na Alemanha, tal como alegado por esta última para justificar tanto o longo calendário de encerramento como a existência do mecanismo de encerramento diferido. O mercado alemão da energia regista um excesso de capacidade e existem múltiplas medidas de segurança do aprovisionamento na Alemanha para evitar qualquer risco. Mesmo que existam provas de um problema de segurança do aprovisionamento e da necessidade de adotar medidas adequadas, estas devem ser tomadas em conformidade com o Regulamento (UE) 2019/943 do Parlamento Europeu e do Conselho ([96]) relativo ao mercado da eletricidade. Atrasar ou adiar artificialmente o encerramento de algumas das unidades da LEAG e da RWE para além da sua data natural de encerramento (num cenário de manutenção do *statu quo*, impulsionado pelas forças do mercado), a fim de garantir que contribuem para a segurança do aprovisionamento, parece ser um desvio às regras aplicáveis.

(206) Por último, a ClientEarth alegou que poderiam existir problemas de cumulação relacionados com a medida. Em primeiro lugar, em 2016, no caso da *Sicherheitsbereitschaft*, não houve qualquer pagamento de adaptação (*Anpassungsgeld*, «APG») ([97]). Este pagamento de ajustamento é agora efetuado diretamente aos trabalhadores com mais de 58 anos, quando perdem o emprego devido à eliminação progressiva do carvão. No caso da *Sicherheitsbereitschaft*, os custos fixos de pessoal não foram deduzidos das receitas do mercado da eletricidade, uma vez que não foram considerados custos marginais a curto prazo. Com efeito, foram igualmente concedidos às empresas pagamentos relativos aos custos de ajustamento do pessoal através dos pagamentos efetuados no âmbito da *Sicherheitsbereitschaft*. No entanto, uma vez que os custos dos ajustamentos de pessoal são agora pagos através do APG, não devem ser incluídos nas compensações por encerramento para os operadores. Esses custos representam cerca de 29 % dos custos dos operadores ([98]). Em segundo lugar, a secção 50 da lei sobre o encerramento estabelece que deve existir um mecanismo de encerramento diferido (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*), que se baseia no modelo da *Sicherheitsbereitschaft* nos termos do artigo 13.º-G da lei sobre a indústria da energia («EnWG») ([99]). No que diz respeito ao mecanismo de encerramento diferido, as receitas do mercado da eletricidade são novamente reembolsadas durante o período de vigência desse mecanismo. Esta compensação deve ser paga para além das compensações pela eliminação progressiva antecipada e constitui uma dupla compensação, uma vez que as mesmas margens de contribuição já foram reembolsadas no âmbito da quantificação dos 4,35 mil milhões de EUR. Por conseguinte, os operadores não devem ser compensados no âmbito do mecanismo de encerramento diferido para além do mecanismo de encerramento. Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a ClientEarth alegou ainda que a Comissão não examinou qualquer possível problema de cumulação com outras medidas de auxílio, tais como mecanismos de capacidade, etc.

(207) Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a ClientEarth reiterou que seria necessário um mecanismo de atualização, especialmente à luz dos cálculos, que já tinham sido revistos uma vez, e das alterações globais no mercado da eletricidade. Um mecanismo que permita ajustar as compensações com base nos lucros cessantes e custos de encerramento reais permitiria evitar o risco de sobrecompensação. A ClientEarth levantou questões semelhantes às suscitadas pela GPE sobre a decisão de prorrogação (ver considerandos 194 a 196) e salientou ainda que importa ter em conta todas as outras medidas energéticas pertinentes para evitar a sobrecompensação, incluindo o limite máximo do preço da energia e o facto de certas centrais a carvão da RWE beneficiarem atualmente da lei sobre a manutenção das centrais elétricas de reserva (*Ersatzkraftwerkebereithaltungsgesetz*). A ClientEarth alegou que é impossível determinar se existirá um mecanismo de reembolso para evitar a sobrecompensação. Remeteu igualmente para a Decisão SA.54537 ([100]) e para a abordagem geral seguida pela Comissão nessa decisão no que diz respeito à proporcionalidade. Por último, a ClientEarth questionou a razão pela qual o desmantelamento de duas unidades (Neurath D e E) foi adiado por dois anos e afirmou que a análise da Comissão sobre esta questão não foi suficiente e não tem em conta o seu possível impacto no cálculo da compensação.

([96]) Regulamento (UE) 2019/943 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativo ao mercado interno da eletricidade (JO L 158 de 14.6.2019, p. 54).

([97]) Ver secção 57 da lei sobre o encerramento.

([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/, Table 8-3, p.112.

([99]) A fórmula de compensação constante do anexo da EnWG corresponde, em grande medida, à fórmula de compensação do anexo 2 da lei sobre a cessação da produção de eletricidade a partir do carvão.

([100]) Decisão da Comissão, de 12 de maio de 2020, relativa ao auxílio estatal SA.54537 (2020/NN) — Países Baixos — Proibição da utilização de carvão na produção de eletricidade nos Países Baixos (JO C 220 de 3.7.2020, p. 1). Nessa decisão, a Comissão procedeu a uma apreciação diretamente ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE. A compensação baseou-se em lucros cessantes e o valor resultou de negociações entre o beneficiário e o ministério, com a assistência de peritos independentes. A Comissão examinou os pressupostos subjacentes ao cálculo e considerou-os razoáveis.

(208) Nas suas observações na sequência da consulta pública, o GEA argumentou que, no cenário contrafactual, deveriam ter sido utilizados pressupostos alternativos e mais realistas e, em especial, um preço do carbono mais credível. Além disso, o GEA reitera as preocupações da Greenpeace de que três pressupostos fundamentais conduziram a uma sobreavaliação sistemática dos pagamentos da compensação (ver considerando 204 *supra*).

(209) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a HEAL considerou que o cálculo da compensação não foi efetuado de forma transparente e responsável e que a sociedade civil não foi envolvida. A HEAL considerou igualmente que os custos de saúde externalizados da eletricidade produzida a partir do carvão não foram tidos em conta no cálculo dos lucros cessantes nem nos custos de reabilitação das minas. Os custos previstos para a saúde decorrentes da poluição deveriam ter sido deduzidos dos lucros cessantes para o período escolhido, pelo que os custos externalizados deveriam ter sido internalizados para obter preços realistas.

(210) Nas observações sobre a decisão de início do procedimento, a CAN observou que existe um problema de transparência nos montantes da compensação. Esses montantes são constituídos por lucros cessantes, custos de reinstalação e renúncia a litígios, mas não é claro qual o montante pago por cada elemento e se o resultado se baseia numa fórmula. A CAN considera que os montantes não são proporcionais aos custos de reinstalação, em especial no que diz respeito à LEAG ([101]).

4.3.6.5. Estados alemães

(211) A Sachsen alegou que, para apreciar a proporcionalidade da compensação, devem ser tidas em conta todas as desvantagens económicas, diretamente ligadas à redução das emissões de CO_2 provenientes da produção de eletricidade a partir de lenhite, para as empresas afetadas pela eliminação progressiva da lenhite, em especial os custos do ajustamento socialmente aceitável do pessoal.

(212) A Renânia do Norte-Vestefália alegou que, na sua decisão principal de 23 de março de 2021 relativa às disposições da lei sobre o encerramento aplicáveis ao ordenamento do espaço no estado, sublinhou a importância das disposições da lei sobre o encerramento relativas ao ordenamento do seu território. Todas as minas a céu aberto devem satisfazer os requisitos para uma recuperação adequada na aceção da lei federal sobre a extração mineira. Não há dúvidas quanto à legalidade da compensação contratualmente acordada entre o Governo Federal e a RWE, que foi também aprovada pelo Parlamento Federal alemão enquanto legislador, como compensação pelos custos adicionais necessariamente incorridos pela empresa em consequência da eliminação progressiva regulamentar da lenhite até 2038 ou até 2035. Uma compensação adequada para a RWE é essencial para o interesse público do estado da Renânia do Norte-Vestefália, uma vez que é uma condição prévia para um desenvolvimento positivo e prospetivo da zona de Rhenish. É importante que a empresa esteja em condições de cumprir as suas obrigações legais de reparação dos danos causados na região.

4.3.7. *Prevenção de efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais*

4.3.7.1. RWE

(213) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a RWE alegou que as suas desvantagens económicas são superiores à compensação concedida e que esta, por conseguinte, não causa quaisquer distorções da concorrência, antes conduz, pelo menos em certa medida, a uma compensação das distorções da concorrência causadas pela eliminação antecipada da lenhite em prejuízo da RWE.

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

(214) Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a RWE reiterou que os efeitos positivos da medida RWE alterada superam largamente os potenciais efeitos negativos. A medida RWE alterada conduzirá a uma redução segura das emissões de CO_2 e promoverá a transformação do setor da energia através da criação de condições de investimento seguras para novas tecnologias respeitadoras do clima. É precisamente a garantia contratual da via de saída que proporciona segurança do investimento a todos os participantes no mercado, uma vez que a redução gradual da capacidade das centrais elétricas alimentadas a lenhite não está sujeita à reserva de anos de processos judiciais que seriam expectáveis se a Alemanha tivesse imposto uma proibição de encerramento utilizando apenas meios regulamentares. A antecipação da eliminação progressiva para 2030 reforça ainda mais estes efeitos da medida RWE alterada. Estes efeitos positivos não são contrabalançados por efeitos concorrenciais negativos que poderiam resultar do pagamento de uma compensação. A compensação é calculada de modo a compensar apenas uma parte dos danos causados à RWE pela eliminação antecipada da lenhite, pelo que, para a RWE, essa eliminação antecipada continua a ser uma atividade deficitária do ponto de vista económico. Além disso, está já a reforçar todos os concorrentes, uma vez que a escassez da oferta causada pelos encerramentos está a afetar os preços.

4.3.7.2. LEAG

(215) Nas suas observações sobre a consulta pública, a LEAG alegou que, mesmo que a Comissão presumisse uma distorção da concorrência resultante da medida, com base no âmbito alargado deste critério, a medida não teria qualquer impacto negativo significativo, uma vez que, no mercado, os operadores concorreriam com outros operadores, como indicado, por exemplo, nos considerandos 110 a 113 da decisão de início do procedimento. O encerramento das centrais elétricas alimentadas a lenhite resultaria até numa redução da posição do operador no mercado.

(216) Além disso, num caso hipotético, quaisquer vantagens para a LEAG seriam claramente secundárias, tendo em conta os enormes efeitos positivos da medida, especialmente no que diz respeito à redução das emissões de CO_2. A eliminação progressiva da produção de eletricidade a partir de lenhite facilitará o desenvolvimento de capacidades adicionais de produção de eletricidade com base noutras tecnologias, em especial as energias renováveis. Além disso, a medida terá um impacto positivo no ambiente e proporcionará previsibilidade quanto ao encerramento antecipado de centrais elétricas alimentadas a lenhite. Por conseguinte, a medida não altera as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum, pelo que os seus efeitos positivos compensariam, em qualquer caso, quaisquer efeitos negativos sobre a concorrência e as trocas comerciais.

4.3.7.3. Compromissos

(217) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a GPE cita uma análise realizada por um terceiro sobre os alegados efeitos de distorção da medida. O primeiro alegado risco de efeito de distorção é o facto de a RWE e a LEAG poderem penetrar ou reforçar as suas posições em mercados vizinhos em detrimento dos seus concorrentes, em especial se investirem em centrais de produção de eletricidade com utilização intensiva de capital para a utilização de energias renováveis. A segunda preocupação prende-se com o facto de a compensação causar um atraso na eliminação progressiva da lenhite, que seria impulsionada pelo mercado e ocorreria muito mais cedo. Nas observações sobre a consulta pública, a GPE acrescentou que a Comissão deveria ter avaliado se a medida induzia quaisquer efeitos potencialmente negativos na concorrência e que a análise do efeito do pagamento da compensação deveria ter sido efetuada não só no mercado da produção de eletricidade a partir de centrais elétricas alimentadas a carvão, mas também em mercados vizinhos, como a produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis.

(218) Por último, nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a GPE alegou que as prestações regulares predeterminadas da compensação reforçarão diretamente o poder de mercado da RWE e serão utilizadas de forma distorciva nos mercados da eletricidade verde. A GPE observa que os intervenientes no mercado têm normalmente de ultrapassar dois grandes obstáculos ao investir em energias renováveis: i) encontrar zonas adequadas para os projetos e ii) financiar as instalações. A RWE (e a LEAG) já beneficiam da vantagem de ter um acesso mais fácil a zonas para novos parques eólicos e solares, nomeadamente utilizando terrenos anteriormente designados para a extração de lenhite. Além disso, as prestações anuais proporcionam à RWE (e à LEAG) liquidez financeira para investir.

(219) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, as oito empresas locais alegaram que a concessão do auxílio aos operadores de lenhite é contrária aos princípios básicos do direito da concorrência da UE, uma vez que estas empresas estão em concorrência direta com a RWE em termos de mercado grossista da eletricidade a curto prazo. O pagamento de um prémio de desmantelamento fixo, sobreavaliado, exclusivo e determinado de forma não concorrencial viola o artigo 106.º, em conjugação com o artigo 102.º do TFUE, pelas seguintes razões: i) consolida a posição do produtor de energia dominante no mercado, a RWE, com o auxílio de recursos financeiros, numa situação em que, de qualquer modo, o mercado está a estreitar-se em benefício da RWE; ii) cria condições de concorrência estruturalmente desiguais no mercado; aumenta a possibilidade de a RWE explorar o potencial estratégico das suas centrais elétricas no mercado de venda inicial em comparação com outros concorrentes e reforçar a sua liderança no mercado no domínio das energias renováveis e, por conseguinte, iii) aumenta o risco de exclusão dos concorrentes. Estas empresas alegaram que uma situação em que um Estado-Membro cria condições de concorrência desiguais que podem incentivar transferências e abusos de poder de mercado é considerada uma violação das disposições do direito primário em matéria de concorrência, de acordo com o precedente estabelecido pela Comissão e pelo Tribunal de Justiça Europeu ([102]).

(220) Nas suas observações de 16 de novembro de 2022, as oito empresas locais alegaram que a medida RWE alterada apoia a posição dominante e a transição ecológica da RWE de forma distorciva. Alegam que o objetivo da medida RWE alterada é manter o poder de mercado da RWE no novo mercado da eletricidade verde e que a mudança de combustível da RWE é subvencionada pelo Estado alemão, ao passo que outros produtores têm de competir por essa transição. Referem-se, em especial, aos planos da RWE de construção de centrais elétricas a gás preparadas para o hidrogénio com uma capacidade aproximada de 3 GW nas instalações das centrais alimentadas a lenhite a encerrar em 2030 e a um alegado compromisso do Estado alemão de apoiar a construção dessas centrais, mesmo que se realizem concursos.

(221) Os argumentos resumidos no considerando 220 também foram apresentados pelas duas empresas locais nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento. Nas suas observações sobre a consulta pública, acrescentaram que a medida prejudicará os pequenos produtores de eletricidade a partir de FER e inflacionará artificialmente os preços da eletricidade. Por último, as empresas consideraram que os efeitos negativos da compensação não podem sobrepor-se aos efeitos positivos, devido aos efeitos sobre a concorrência e à alegada sobrecompensação (ver observações na secção 4.3.6 *supra*).

4.3.7.4. Associações/ONG

(222) Nas suas observações sobre a consulta pública, a DEBRIV alegou que não existem provas de que a compensação distorça a concorrência e as trocas comerciais. Em primeiro lugar, a medida dá origem a benefícios ambientais quantificáveis, uma vez que o encerramento gradual destas instalações durante o período em causa reduzirá as emissões de CO_2. Em segundo lugar, a compensação paga às empresas de lenhite é apenas uma compensação por lucros cessantes e por danos adicionais e desvantagens económicas, pelo que não confere às empresas uma vantagem concorrencial.

(223) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a Greenpeace alegou que o montante desproporcionado do auxílio, tal como descrito no considerando 199, conduzirá a amplas distorções do mercado.

(224) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a ClientEarth alegou que a medida falseia a concorrência e que não existem benefícios ambientais significativos para compensar as distorções da concorrência. Na sua opinião, os operadores podem subvencionar de forma cruzada as suas outras atividades, nomeadamente a produção de energia a partir de fontes de energia mais limpas. Além disso, o atraso no encerramento das centrais criado pelo calendário da lei sobre o encerramento também impõe, por natureza, uma desvantagem concorrencial às fontes de energia mais limpas, que entrarão no mercado com mais dificuldades ou de forma mais lenta do que entrariam se as centrais a lenhite tivessem encerrado em condições comerciais normais e suportassem todos os custos do seu encerramento.

([102]) Por exemplo, uma medida estatal que afeta o mercado grego da energia, através da qual foram concedidos direitos exclusivos de extração mineira e, por conseguinte, vantagens em comparação com outros produtores, ao produtor grego dominante de eletricidade (a partir de lenhite), a Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE («DEI»), foi considerada uma clara violação do artigo 106.º, em conjugação com o artigo 102.º do TFUE (ou das suas disposições anteriores). Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de julho de 2014, Comissão Europeia/Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE, C-553/12 P, n.º 41, que confirma a Decisão C(2008) 824 final da Comissão Europeia, de 5 de março de 2008.

(225) Além disso, a ClientEarth remeteu para o chamado «acórdão climático» do Tribunal Constitucional alemão, de 24 de março de 2021 ([103]), que levanta dúvidas sobre se a medida prossegue efetivamente o objetivo da Alemanha de reduzir as emissões de GEE. A secção 2, ponto 1), da lei sobre o encerramento estabelece que o principal objetivo da eliminação progressiva do carvão é reduzir as emissões de GEE na Alemanha. No entanto, o Tribunal Constitucional decidiu que, com as suas atuais medidas em vigor, entre as quais a lei sobre o encerramento, a Alemanha não está a cumprir a sua obrigação de reduzir as emissões e de tomar medidas eficazes para prevenir as alterações climáticas. Por conseguinte, pode dizer-se que os efeitos negativos superam os efeitos positivos, uma vez que a medida não contribui para alcançar as necessárias metas climáticas da Alemanha. Em reação a este acórdão, o Governo alemão sugeriu uma meta nacional de redução de 65 % até 2030, o que exigiria uma eliminação progressiva do carvão até 2030 e não até 2038.

(226) A ClientEarth alegou que deveriam ser adotadas medidas adicionais para evitar distorções da concorrência e referiu como exemplo o processo de reestruturação da British Energy plc ([104]). As medidas necessárias devem incluir a proibição de subvencionar de forma cruzada as suas diferentes atividades comerciais (produção de lenhite, produção não relacionada com a lenhite, vendas ao mercado grossista, fornecimento direto a empresas, etc.), a fim de evitar a utilização abusiva do auxílio ao encerramento para desenvolver novas atividades.

(227) A ClientEarth salientou ainda, nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, que esta decisão confirma a preocupação com as distorções da concorrência, uma vez que a própria RWE indicou que iria investir maciçamente na transição energética: mais de 50 mil milhões de EUR brutos a nível mundial na expansão das suas atividades ecológicas principais, dos quais 15 mil milhões de EUR destinados à Alemanha (ver considerando 22 da decisão de prorrogação). Se a compensação for efetivamente utilizada para a implantação da produção de energia renovável, terá de ser realizada uma avaliação em conformidade com as regras específicas emitidas pela Comissão para a apreciação da concessão de auxílios a essas atividades. A decisão de prorrogação não contempla essa apreciação.

(228) O GEA observou, na sequência da consulta pública, que a concessão de fundos públicos tão elevados a apenas dois intervenientes distorceria consideravelmente o mercado interno e afetaria a concorrência e o comércio a nível nacional e, dada a dimensão da RWE e da LEAG, a nível da UE. O GEA considerou que esse facto ajudará a RWE e a LEAG a manter o seu poder e que os concorrentes que tomaram decisões estratégicas no sentido de uma produção de energia mais limpa serão afastados do mercado.

5. **OBSERVAÇÕES DA ALEMANHA**

(229) Na sequência da decisão de início do procedimento e da decisão de prorrogação, as autoridades alemãs apresentaram observações que se resumem na presente secção.

5.1. **Existência de um auxílio**

(230) Na sequência da decisão de início do procedimento, as autoridades alemãs alegaram, nas observações de 1 de abril de 2021, que a questão da existência de auxílio pode ser deixada em aberto, uma vez que a medida é, de qualquer modo, proporcionada. Por conseguinte, a Alemanha não apresentou uma avaliação sobre se é conferida uma vantagem à RWE e à LEAG.

(231) Em 6 de setembro de 2021, ao pronunciar-se sobre as observações de terceiros, as autoridades alemãs rejeitaram, por considerá-lo incorreto, o ponto de vista invocado por alguns terceiros de que a compensação acordada confere à RWE e à LEAG uma vantagem superior ao montante que estas teriam obtido numa situação de encerramento regulamentar seguido de um processo judicial. Salientaram que essa opinião ignora as muitas vantagens da solução negociada escolhida para a eliminação progressiva da lenhite. A Alemanha citou a Comissão do Carvão, que, após longos e intensos debates, recomendou, nomeadamente, que a eliminação progressiva da produção de eletricidade a partir de lenhite fosse decidida por consenso. O Governo alemão seguiu esta recomendação por várias razões:

([103]) BVerfG, acórdão da Primeira Secção de 24 de março de 2021 — 1 BvR 2656/18, pontos 1 a 270, em http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html.

([104]) Decisão da Comissão, de 27 de novembro de 2002, relativa ao auxílio estatal NN 101/2002 — Reino Unido — Auxílio de emergência à British Energy plc.

(232) Pacificação social: a solução negociada foi muito importante para a aceitação da eliminação progressiva do carvão em toda a Alemanha. Caso contrário, sem um consenso, a eliminação progressiva prevista poderia ter sido frustrada por diferentes intervenientes, o que teria dificultado consideravelmente a aplicação e a execução a nível social e político.

(233) Proporciona segurança jurídica e previsibilidade: a solução negociada proporciona atempadamente segurança jurídica e previsibilidade a todas as partes envolvidas. A redução da produção alemã de eletricidade a partir de lenhite constitui um grande desafio estrutural, em especial nas regiões da Alemanha central e oriental, onde os operadores de centrais elétricas a lenhite e respetivas minas desempenham um papel destacado enquanto empregadores e fatores económicos. Para que a redução da produção de eletricidade a partir de lenhite seja acompanhada de políticas estruturais e sociais, é importante que exista um percurso de desmantelamento fiável.

(234) A lenhite como sistema global de centrais elétricas e minas a céu aberto: existe uma ligação operacional direta entre as centrais elétricas e as minas a céu aberto no caso da lenhite. Por conseguinte, o encerramento de centrais elétricas e o planeamento e logística da extração mineira a céu aberto devem ser estreitamente coordenados. Por exemplo, a gestão de poços residuais, a recuperação de zonas de extração mineira a céu aberto ou a gestão da decapagem são particularmente difíceis. A solução negociada para o desmantelamento de centrais elétricas alimentadas a lenhite tem devidamente em conta estes desafios e assegura que a redução da produção de eletricidade a partir de lenhite seja tão eficiente quanto possível para o sistema no seu conjunto.

(235) As regras individuais só podem ser estabelecidas contratualmente: o acordo entre a Alemanha e os operadores (ou seja, o contrato de 2021) é um contrato de direito público que regula, para além do encerramento das centrais elétricas, outros direitos e obrigações das partes contratantes. O contrato de 2021 contém, nomeadamente, i) vias de recurso abrangentes, ii) regras para assegurar a compensação pela recuperação das minas a céu aberto e iii) a possibilidade de antecipar a eliminação progressiva em três anos sem compensação adicional. Estas disposições contêm um valor monetário e não teriam sido viáveis, pelo menos da mesma forma, com uma solução legislativa.

(236) Vias de recurso abrangentes: no contrato de 2021, os operadores declaram uma renúncia total a vias de recurso, tanto perante os tribunais nacionais como perante os tribunais arbitrais internacionais. Mesmo que o valor económico de tal renúncia seja difícil de quantificar, ela tem uma importância política e económica fundamental, uma vez que a Alemanha beneficia da segurança jurídica e não tem de recear quaisquer riscos orçamentais decorrentes de eventuais ações judiciais. Além disso, o contrato de 2021 contém disposições relativas à equivalência contratual em caso de alterações posteriores das circunstâncias regulamentares e de revisões da medida.

(237) Garantia de compensação pela recuperação das minas a céu aberto: o contrato de 2021 contém disposições abrangentes para garantir os montantes de compensação pela reabilitação das minas a céu aberto. Estas disposições são diferentes para a RWE e para a LEAG, uma vez que a situação das duas empresas é diferente, tendo em conta a estrutura dos grupos e os instrumentos de salvaguarda aplicados pelas autoridades mineiras. Por conseguinte, no caso da RWE, a tónica é colocada na estrutura do grupo e existem salvaguardas em caso de alterações significativas no grupo. No caso da LEAG, o montante da compensação é pago às entidades instrumentais já existentes e dados em garantia a favor dos *Länder* de Brandeburgo e da Saxónia, pelo que o montante da compensação é transferido para um fundo especial.

(238) Opção de desmantelamento antecipado: o contrato de 2021 prevê uma opção de antecipação: na década de 2030, todas as centrais elétricas poderão ser encerradas três anos antes da trajetória de encerramento, sem compensação, desde que a Alemanha o exija o mais tardar cinco anos antes da data de encerramento antecipado. Os operadores aceitam esse encerramento sem receberem qualquer compensação adicional. A opção de desmantelamento antecipado está, por conseguinte, incluída nos montantes de compensação acordados. Para o Governo alemão, esta opção tem um benefício adicional, ou seja, o facto de lhe conferir uma maior margem de manobra no futuro para reforçar a redução das emissões de CO_2 e, ao mesmo tempo, não prejudica outros objetivos ou domínios políticos, como a segurança do aprovisionamento, a situação socioeconómica das zonas afetadas, etc. Esta opção sem compensação dificilmente poderia ter sido regulamentada por lei com segurança jurídica.

(239) Redução fiável das emissões de CO_2: Com a solução negociada, o objetivo da medida de reduzir as emissões de CO_2 é alcançado de forma fiável. Não há motivo para recear que o encerramento das centrais elétricas seja contestado pela RWE ou pela LEAG perante um tribunal nacional. Por conseguinte, não pode existir uma situação em que os encerramentos acordados não sejam alcançados ou sofram atrasos e, consequentemente, sejam emitidas quantidades excessivas de CO_2.

(240) Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a Alemanha manteve a sua opinião inicial de que a classificação da medida RWE alterada como auxílio pode ser deixada em aberto, uma vez que o valor atual da compensação é inferior ao lucro cessante estimado.

5.2. **Base de compatibilidade**

(241) A Alemanha não apresentou observações na sequência da consulta pública sobre a aplicabilidade e a aplicação das CEEAG no caso em apreço, nem se pronunciou sobre as observações de terceiros apresentadas nessa consulta.

5.3. **Compatibilidade do auxílio**

5.3.1. *Efeito de incentivo*

(242) A Alemanha alega que a medida RWE alterada não põe em causa o efeito de incentivo da medida inicial sobre a RWE ao encerrar as seis unidades desde 2020.

(243) A RWE já encerrou seis unidades em conformidade com a eliminação progressiva da lenhite prevista na lei sobre o encerramento e no contrato de 2021. No entanto, até à data, não foi concedida qualquer compensação à RWE devido à cláusula suspensiva do artigo 10.º da lei sobre o encerramento. A RWE encerrou essas unidades apenas porque tinha acordado com a Alemanha que esses encerramentos antecipados seriam compensados. Por outras palavras, ao encerrar as unidades, a RWE esperava que a Alemanha pagasse uma compensação, tal como previsto na lei. A expectativa da RWE de receber uma compensação foi reforçada, em especial, pela celebração de um contrato de direito público juridicamente vinculativo com a Alemanha, ou seja, o contrato de 2021. Dando seguimento à lei sobre o encerramento, que entrou em vigor em agosto de 2020, este contrato estipula que a RWE tem direito a uma compensação pelo encerramento antecipado das centrais elétricas. A RWE manter-se-á igualmente motivada para os futuros encerramentos devido à compensação contratualmente acordada. Por conseguinte, a medida RWE, tal como inicialmente prevista e na sua forma alterada, tem um efeito de incentivo sobre a RWE.

(244) No que se refere ao ponto 427 das CEEAG, as autoridades alemãs alegaram que a aceleração da eliminação da lenhite na zona de extração de lenhite de Rhenish não constitui uma medida de auxílio para aumentar a segurança do aprovisionamento ao abrigo dos pontos 325 a 370 das CEAAG, nem uma evasão a essas regras. A aceleração da eliminação da lenhite pela RWE não é uma medida para resolver dificuldades a longo ou a curto prazo no que diz respeito à segurança do aprovisionamento no setor da eletricidade. No relatório da Agência Federal das Redes alemã sobre o estado atual e o desenvolvimento da segurança do aprovisionamento, publicado no início de 2023 («*Versorgungssicherheitsbericht Strom*»), afirma-se que é possível alcançar a eliminação progressiva do carvão na Alemanha até 2030 sem afetar a segurança do aprovisionamento do lado do mercado ou da rede.

(245) A Alemanha acrescentou que a medida RWE alterada se centra claramente no desmantelamento antecipado e definitivo das centrais elétricas alimentadas a lenhite da RWE. É este encerramento definitivo das centrais elétricas que está a ser compensado, não sendo concedido qualquer pagamento de capacidade. O adiamento por dois anos das datas de desmantelamento inicialmente acordadas da Neurath D e da Neurath E não contradiz esta avaliação, uma vez que a compensação para a RWE não será paga por esta prorrogação, mas pelo desmantelamento antecipado das centrais elétricas. Na medida em que a poupança de gás natural resultante do prolongamento da exploração de duas unidades contribui de facto para garantir a segurança do aprovisionamento noutros setores, a prorrogação não é compensada. Além disso, o direito do Governo alemão de decidir numa fase posterior se transfere determinadas unidades da RWE para uma reserva (ver considerando 278) não altera a apreciação da medida RWE alterada como medida de desmantelamento.

5.3.2. *Violação do direito da União*

(246) Nas suas observações apresentadas em 6 de setembro de 2021, a Alemanha alegou que a medida não viola o princípio do poluidor-pagador, tendo em conta o seguinte:

(247) As obrigações dos operadores ao abrigo da lei sobre a extração mineira não são afetadas e não são evitadas despesas (ver também o ponto 7 do contrato de 2021). Ao mesmo tempo, as empresas não «causaram» os custos adicionais decorrentes da eliminação antecipada da lenhite. Por conseguinte, esses custos adicionais foram tidos em conta na determinação dos montantes da compensação.

(248) Os custos adicionais da extração mineira dizem respeito a custos adicionais nas minas a céu aberto resultantes do encerramento antecipado, tais como o adiamento da constituição de provisões (efeitos da taxa de juro) e despesas adicionais devidas, por exemplo, à necessidade de reescalonamento. Por outro lado, os custos adicionais da extração mineira a céu aberto não são os custos do restabelecimento regular dessa extração, que as empresas teriam sempre de suportar num cenário sem uma eliminação progressiva acordada da lenhite.

(249) O contrato de 2021 contém salvaguardas adicionais para a utilização das minas a céu aberto. Para além das obrigações legais existentes dos operadores, o contrato inclui salvaguardas criadas individualmente para ambos os operadores, o que reduz o risco de as empresas não suportarem integralmente os custos da extração mineira a céu aberto e de serem deixados para trás encargos substanciais relacionados com a saúde humana e o ambiente.

5.3.3. *Adequação*

(250) Nas suas observações apresentadas em 6 de setembro de 2021, a Alemanha declarou que a medida é adequada para aplicar a eliminação progressiva da lenhite de uma forma eficaz em termos de custos, previsível, socialmente aceitável e juridicamente segura. Não parecem existir medidas alternativas e igualmente adequadas. A Alemanha salientou o seguinte:

(251) A eliminação progressiva da hulha noutros Estados-Membros da UE (por exemplo, Países Baixos ou Espanha) não é comparável à eliminação progressiva da lenhite na Alemanha. Nesses países, todas as centrais a carvão utilizam hulha, que pode ser adquirida de forma económica no mercado mundial, e não existem minas a céu aberto. No entanto, na opinião da Alemanha, é precisamente a ligação das centrais elétricas e das minas a céu aberto numa unidade sistémica que torna a eliminação progressiva da lenhite particularmente onerosa e complexa, também devido à importância das economias regionais e ao desafio de ligar a eliminação gradual e ordenada às políticas estruturais. Além disso, o carvão, enquanto fonte de energia, desempenha um papel menos importante em Espanha e nos Países Baixos do que na matriz energética alemã.

(252) A solução acordada para a lenhite tem muitas vantagens, como a pacificação social e a segurança jurídica e previsibilidade (ver considerando 232 *supra*).

5.3.4. *Proporcionalidade*

(253) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a Alemanha alegou que os lucros cessantes, por si só, já são superiores aos montantes da compensação, pelo que não existe sobrecompensação.

(254) Nas suas observações sobre a decisão de prorrogação, a Alemanha tomou nota da conclusão preliminar da Comissão sobre a proporcionalidade da medida RWE alterada.

(255) A Alemanha alega que a compensação a favor da RWE é paga em relação a vários aspetos, nomeadamente aos lucros cessantes e aos custos adicionais que a RWE teve e tem de suportar, uma vez que concordou em encerrar as suas centrais elétricas por motivos de proteção do clima antes de estas atingirem o fim da sua vida útil técnica/económica. Caso contrário, teria conseguido obter receitas através da venda no mercado da eletricidade produzida pelas centrais elétricas e não teria suportado custos adicionais.

(256) A Alemanha alega que os lucros cessantes da RWE já excedem e, por conseguinte, justificam a compensação a favor da RWE. Para o demonstrar, a r2b energy consulting GmbH elaborou a pedido do ministério alemão o cálculo revisto para as centrais elétricas da RWE, em que os lucros cessantes foram comparados com a compensação paga à RWE, a fim de demonstrar que não existe sobrecompensação (ver considerandos 63 a 75 para uma descrição deste cálculo).

(257) O cálculo mostra que o VAL dos lucros cessantes dos anos de 2022 a 2025 (cerca de 2,03 mil milhões de EUR), calculado com base nos preços da eletricidade e do CO_2 esperados pelo mercado nos anos seguintes ao encerramento, já é superior ao VAL da compensação a pagar à RWE (aproximadamente 1,72 mil milhões de EUR). A inclusão do ano de 2026 acrescenta mais 131 milhões de EUR (no VAL de 2022) aos lucros cessantes.

(258) A Alemanha salienta igualmente que o cálculo foi efetuado de forma conservadora, subestimando os lucros que as unidades encerradas poderiam ter realizado no cenário contrafactual. Mais especificamente:

(1) O cálculo presume que o limite máximo das receitas de mercado para os produtores de eletricidade, que à data do cálculo, nos termos da legislação, seria aplicável até 30 de junho de 2023, é prorrogado até 30 de abril de 2024, reduzindo os lucros cessantes da central de Frechen/Wachtberg. No final, o Governo alemão decidiu não prorrogar a aplicação do limite máximo das receitas de mercado para além de 30 de junho de 2023. Se o cálculo revisto tivesse tido em conta este aspeto, os lucros cessantes da central de Frechen/Wachtberg teriam sido 181 milhões de EUR mais elevados em termos de VAL.

(2) O cálculo presume que as unidades Neurath D e E serão encerradas em 31 de março de 2025 e só perdem lucros a partir dessa data, mas, na realidade, poderiam encerrar um ano antes e, por conseguinte, ter lucros cessantes mais elevados, a menos que o Governo alemão decida, separadamente, manter as unidades até 31 de março de 2025 (ver considerando 51).

(3) O cálculo não tem em conta as receitas provenientes do fornecimento de calor e do mercado de compensação, o que subestima ainda mais os lucros cessantes.

(259) A Alemanha observa igualmente que o cálculo revisto é efetuado de uma forma que reflete de forma holística a economia da produção de eletricidade a partir de lenhite, na qual as minas são indissociáveis das centrais elétricas. Assim, o cálculo revisto tem em conta não só os custos variáveis da extração mineira, mas também os custos fixos das minas de lenhite, que são muito superiores aos custos variáveis de extração quando avaliados por unidade de produção de eletricidade. Tal impulsiona significativamente os custos totais de combustível por unidade de produção e implica mais uma redução dos lucros cessantes.

(260) No que diz respeito às dúvidas suscitadas na decisão de início do procedimento, a Alemanha argumenta que, no caso da RWE, essas dúvidas deixaram de ser pertinentes tendo em conta o cálculo revisto (ver considerandos 63 a 75), especialmente porque o cálculo elimina a necessidade de uma abordagem abrangente de modelização a longo prazo.

(261) Mais especificamente, a Alemanha alega que as dúvidas suscitadas na decisão de início do procedimento no que diz respeito aos lucros que se estendem a muito longo prazo (ver considerandos 123 a 132 da decisão de início do procedimento) já não são pertinentes no que diz respeito à medida RWE alterada, uma vez que o cálculo revisto apenas tem em conta os lucros cessantes medidos num número limitado de anos, não muito distantes das datas de encerramento, e que esses lucros cessantes já excedem a compensação.

(262) A Alemanha argumenta igualmente que as dúvidas da Comissão quanto aos custos de investimento (ver considerandos 126 e 127 da decisão de início do procedimento) para modernizar as centrais elétricas de modo a atingirem vidas úteis longas são irrelevantes no que diz respeito à medida RWE alterada, uma vez que os lucros cessantes previstos são tidos em conta relativamente a um período muito mais curto. No que diz respeito à Niederaußem D, a Comissão manifestou dúvidas sobre se a instalação poderia funcionar para além de 2020 devido ao cumprimento da Diretiva 2010/75/UE relativa às emissões industriais e das normas mais rigorosas conexas para as grandes instalações de combustão no que respeita aos processos principais das centrais elétricas, mas a Alemanha alega que esta dúvida deixou de ser pertinente no que diz respeito à medida RWE alterada, uma vez que não são alegados lucros cessantes para esta unidade específica no cálculo revisto (ver considerando 65).

(263) Além disso, em relação à dúvida expressa no considerando 129 da decisão de início do procedimento sobre se a taxa de atualização de 7,5 % tem suficientemente em conta os elevados riscos e incertezas associados ao longo período abrangido pelas previsões ou sobre se seria necessário prever mecanismos de correção adicionais, a Alemanha alega que a taxa de atualização de 7,5 % é adequada. De acordo com o estudo da KPMG ([105]), o CMPC médio da indústria é de 5,2 % e o utilizado pela RWE nos seus próprios cálculos é de 3,5 %. A Alemanha argumenta que esta dúvida já não é pertinente no que diz respeito à medida RWE alterada, uma vez que o período de avaliação é curto e que o valor do CMPC, mesmo que seja fixado a um nível inferior ou superior, não altera o resultado da comparação entre os lucros cessantes e a compensação. Tal deve-se principalmente ao período curto dos lucros cessantes alegados, cujo valor atual líquido não é fortemente influenciado pelas variações do CMPC, em conjugação com o facto de o valor atual líquido dos pagamentos anuais da compensação, que se estendem por um período mais longo, ser também reduzido pelos efeitos da inflação (que se prevê atingir 2 % após 2025, de acordo com o objetivo do Banco Central Europeu ([106])).

(264) No que diz respeito à dúvida sobre os preços futuros dos combustíveis e do CO_2, que, na opinião da Comissão, estavam desatualizados (ver considerando 130 da decisão de início do procedimento), a Alemanha argumenta que também esta questão já não é pertinente no que diz respeito à medida RWE alterada, uma vez que os lucros cessantes no cálculo revisto relativo à medida RWE alterada se baseiam nas expectativas de mercado estabelecidas de forma independente no momento do encerramento das unidades (no caso das unidades já encerradas) ou nas recentes expectativas de mercado estabelecidas de forma independente relativamente aos preços dos combustíveis e do CO_2 (para as unidades que encerram após a data de apresentação do cálculo revisto).

(265) Além disso, na opinião da Alemanha, a dúvida expressa no considerando 131 da decisão de início do procedimento, em que a Comissão salienta que não tinha recebido dados relativos a cada uma das unidades com encerramento previsto, também é dissipada no que diz respeito à medida RWE alterada, uma vez que o cálculo revisto contém dados relativos a cada unidade da RWE com encerramento previsto que já tenha sido encerrada ou que, segundo as previsões, perderá lucros no futuro próximo até 2026 ([107]).

(266) A Alemanha argumenta que a dúvida da Comissão, descrita no considerando 132 da decisão de início do procedimento, quanto à ausência de um análise de sensibilidade também é dissipada no que diz respeito à medida RWE alterada, já que, em vez de um modelo do mercado da eletricidade com parâmetros presumidos como os preços da eletricidade, dos combustíveis e do CO_2 anteriormente apresentados, o cálculo revisto dos lucros cessantes para a medida RWE alterada utiliza as expectativas reais do mercado estabelecidas por fontes independentes e aplica uma prática industrial amplamente estabelecida em que as centrais elétricas cobrem a sua margem de exploração com recurso a produtos financeiros adquiridos em bolsas de mercadorias (ver considerando 75).

(267) Segundo a Alemanha, a dúvida da Comissão, expressa no considerando 134 da decisão de início do procedimento, quanto aos cenários alternativos apresentados pela Alemanha também é dissipada no que diz respeito à medida RWE alterada. Tal deve-se ao facto de, com base na medida RWE alterada, o encerramento final das instalações da RWE ter sido antecipado de 2038 para 2030. Por conseguinte, a opção de desmantelamento antecipado (ou seja, a opção de transferir o encerramento de 2038 para 2035) deixou de ser pertinente e não foi considerada para o cálculo revisto dos lucros cessantes da RWE (ver considerandos 63 a 75).

(268) No que diz respeito aos custos adicionais de reabilitação das minas da RWE (ver considerandos 136 a 138 da decisão de início do procedimento), a Alemanha salienta que, no cálculo revisto, apenas foram tidos em conta os lucros cessantes das centrais elétricas da RWE (ver considerandos 63 a 75) e não quaisquer custos adicionais de reabilitação das minas. Esses custos adicionais de reabilitação das minas não foram incluídos no cálculo revisto, uma vez que os lucros cessantes da RWE já excedem o montante da compensação a favor da RWE e, por conseguinte, são suficientes para justificar a compensação. No entanto, a Alemanha sublinhou que, em geral, os custos adicionais de reabilitação das minas também seriam adequados para justificar os pagamentos da compensação a favor da RWE.

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

([106]) Em linha: 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]) A Alemanha não apresentou cálculos específicos a longo prazo para as sete unidades a encerrar após 2027, uma vez que considera que os dados existentes e o cálculo relativo às unidades a encerrar antes de 2027 são já suficientes para justificar o montante da compensação ao abrigo da medida RWE alterada.

(269) A Alemanha salienta que o cálculo revisto e os argumentos apresentados apenas abordam a medida RWE alterada e dizem especificamente respeito à situação da medida RWE alterada.

(270) Por último, a Alemanha salienta que a situação das centrais elétricas a lenhite de menor dimensão é diferente devido à maior diversidade de proprietários (são exploradas na Alemanha cerca de 45 instalações de lenhite de menor dimensão diferentes), que consistem normalmente em utilizadores industriais que consomem a sua própria produção de eletricidade (e muitas vezes também de calor). Com efeito, para algumas instalações de menor dimensão que também produzem calor numa configuração de PCCE, a data de descontinuação foi fixada noutro instrumento de descarbonização (*Kraft-Wärme Kopplungsgesetz*, lei sobre a produção combinada de calor e eletricidade).

(271) Nas suas respostas às observações de terceiros sobre a decisão de prorrogação, a Alemanha alegou que as críticas à metodologia de cálculo dos lucros cessantes no cálculo revisto não são convincentes. Nas suas observações, a Alemanha demonstrou que o VAL dos lucros cessantes da RWE é consideravelmente superior ao VAL da compensação. O cálculo revisto mostra que o montante da compensação se limita ao mínimo necessário e que não existe sobrecompensação.

(272) Além disso, a Alemanha salientou que o Governo alemão não garantiu à RWE qualquer apoio estatal à expansão das centrais elétricas a gás preparadas para o hidrogénio nas instalações das unidades alimentadas a lenhite encerradas. As autoridades alemãs concordam que, no contexto da eliminação progressiva do carvão na Alemanha, o Governo alemão está a elaborar várias novas medidas para assegurar a transição para a produção de eletricidade com impacto neutro no clima. No entanto, isto não significa que tenha sido garantido à RWE qualquer apoio. Uma vez que a Alemanha tenciona atribuir prémios para esse apoio através de concursos gerais e transparentes, abertos a todos os participantes no mercado, a RWE não tem qualquer garantia de que obterá apoio ao abrigo das novas medidas. Além disso, a Alemanha salienta que tais medidas não estão relacionadas com a medida RWE nem com a medida RWE alterada e com o presente procedimento.

5.3.5. *Prevenção de efeitos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais*

(273) Nas suas observações apresentadas em 6 de setembro de 2021, a Alemanha contesta a alegação dos terceiros de que a compensação beneficia a RWE e a LEAG tanto em relação aos concorrentes no mercado alemão como em relação aos concorrentes no mercado europeu e argumenta que a medida não falseia nem ameaça falsear a concorrência nem afeta as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(274) Além disso, a Alemanha considera infundada a alegação feita por um terceiro de uma alegada violação do artigo 106.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 102.º do TFUE, descrita no considerando 220. Tal violação pressupõe a existência de uma posição dominante no mercado por uma empresa à qual um Estado-Membro confere direitos especiais ou exclusivos. Ora, no caso em apreço, as autoridades já estabeleceram, em várias decisões relativas a concentrações, que a RWE não detém uma posição dominante no mercado do produto e mercado geográfico relevante ([108]).

5.3.6. *Mecanismo de encerramento diferido*

(275) A Alemanha alega que o mecanismo de encerramento diferido deve ser separado da medida RWE alterada, uma vez que se trata de instrumentos diferentes, que abrangem períodos diferentes e seguem uma lógica diferente. A compensação a favor da RWE pelo encerramento antecipado está fixada na lei sobre o encerramento e no contrato de 2021. Foi calculada com base nos lucros perdidos após o encerramento final da unidade em causa. O período em que uma determinada unidade pode estar no mecanismo de encerramento diferido (ou seja, entre as datas de encerramento provisória e final) não é tido em conta no cálculo dos lucros cessantes.

(276) Por outro lado, a remuneração do encerramento diferido é calculada com base numa fórmula de compensação para a unidade em causa e apenas para o período em que a unidade se encontra no mecanismo de encerramento diferido. Por conseguinte, esta remuneração é irrelevante para o cálculo dos lucros cessantes para a compensação ao abrigo da medida RWE alterada e não deve ser tida em conta na avaliação da proporcionalidade da medida RWE alterada.

([108]) BKartA, decisão de 26.2.2019, ref. B8-28/19; decisão da Comissão Europeia de 26.2.2019, M.8871 — RWE/E.ON Assets; Ver também decisão da Comissão Europeia de 17.9.2019, M.8870 — E.ON/Innogy.

5.3.7. *Novas reservas potenciais*

(277) Por último, no que diz respeito às outras reservas (*Reserve*) potenciais mencionadas na medida RWE alterada (ver considerandos 51 e 59), a Alemanha alega que estas opções de reserva não estão previstas na lei de alteração nem no contrato de alteração. Se a Alemanha pretendesse aplicar essas opções, a Alemanha e a RWE teriam primeiro de as definir. Nesta fase, estas opções de reserva ainda não foram definidas de forma pormenorizada a nível jurídico. Uma vez que estas reservas ainda não existem e que ainda não é certo se as opções serão ativadas no futuro, a Alemanha alega que estas opções não são pertinentes para a apreciação da medida RWE alterada. Se o Governo alemão decidisse a favor de uma reserva, tratar-se-ia de uma nova medida. Em função da sua conceção, a Alemanha notificaria essas medidas separadamente ao abrigo do direito da UE em matéria de auxílios estatais.

6. APRECIAÇÃO DA MEDIDA NOTIFICADA

6.1. Existência de um auxílio

(278) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, «*são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções*».

(279) Por conseguinte, a qualificação de uma medida como auxílio estatal implica, na aceção desta disposição, que estejam preenchidas as seguintes condições cumulativas: i) a medida tem de ser imputável ao Estado e financiada através de recursos estatais, ii) tem de conferir uma vantagem ao beneficiário, iii) essa vantagem tem de ser seletiva, e iv) a medida tem de falsear ou ameaçar falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros.

(280) Depois de analisar a medida RWE, a Comissão já concluiu a título preliminar, na decisão de início do procedimento, que a medida RWE constitui um auxílio (ver considerandos 94 a 112 da decisão de início do procedimento). Na decisão de prorrogação, a Comissão concluiu, a título preliminar, que a medida RWE alterada também constitui um auxílio (ver considerandos 80 a 88 da decisão de prorrogação).

6.1.1. *Imputabilidade e utilização de recursos estatais*

(281) Para que se possa considerar que uma medida foi concedida por um Estado-Membro ou é proveniente de recursos estatais, independentemente da forma que assuma, deve i) ser direta ou indiretamente proveniente de recursos estatais e ii) ser imputável ao Estado.

(282) Neste caso, a compensação será paga à RWE a partir do orçamento de Estado, em conformidade com as disposições da lei de alteração e do contrato de alteração (ver considerando 77).

(283) Por conseguinte, a Comissão conclui que a medida RWE alterada é imputável ao Estado e implica a utilização de recursos estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

6.1.2. *Existência de uma vantagem*

(284) Na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, uma vantagem é um benefício económico que uma empresa não poderia ter obtido em condições normais de mercado, isto é, sem a intervenção do Estado ([109]). O artigo 107.º, n.º 1, do TFUE estabelece igualmente que, para ser considerada um auxílio estatal, uma medida tem de ser seletiva, no sentido de favorecer «*certas empresas ou certas produções*».

(285) A Comissão considera que a medida confere à RWE uma vantagem que esta não teria obtido em condições normais de mercado, uma vez que receberá uma compensação financeira de 2,6 mil milhões de EUR que não teria recebido na ausência da medida.

([109]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996, SFEI e outros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, n.º 60; Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 1999, Espanha/Comissão, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, n.º 41.

(286) Vários terceiros alegaram que a medida confere uma vantagem (considerandos 104 a 107). A RWE, enquanto beneficiária, salientou que a compensação fica aquém dos danos totais sofridos pela RWE e que, por conseguinte, não é conferida qualquer vantagem à RWE (considerandos 92 a 97). A RWE tinha calculado que os danos totais causados pelo encerramento antecipado ascendiam a 8,7 mil milhões de EUR, constituídos por 5,5 mil milhões de EUR de lucros cessantes e 3,2 mil milhões de EUR de custos adicionais (considerando 177). Além disso, a RWE salientou que a medida notificada constitui uma compensação por danos, uma vez que a lei sobre o encerramento viola o direito de propriedade da RWE e assinalou que, por conseguinte, não é conferida qualquer vantagem económica à RWE. Este ponto de vista foi igualmente apoiado por alguns terceiros (considerando 108).

(287) As autoridades alemãs alegaram que a compensação acordada não confere à RWE uma vantagem superior ao montante que a mesma teria obtido numa situação de encerramento obrigatório seguido de um processo judicial (ver considerandos 231 a 241).

6.1.2.1. Compensação nos termos do direito nacional aplicável

(288) Vários terceiros alegaram que a eliminação progressiva da lenhite constitui uma ingerência nos direitos de propriedade da RWE nos termos do artigo 14.º, ponto 1), da GG e que não constitui uma expropriação nos termos do artigo 14.º, ponto 3), da GG. No entanto, os terceiros discordaram quanto à questão de saber se deveria ser concedida uma compensação por essa ingerência (considerandos 93, 100, 103, 105 e 106). Alguns terceiros alegaram que a RWE poderia proteger os seus direitos de propriedade perante o Tribunal Constitucional (ver considerandos 108 e 110).

(289) A fim de determinar se a medida notificada confere uma vantagem à RWE, a Comissão tem de apreciar qual é o nível mínimo de compensação que a Alemanha teria de conceder à RWE ao abrigo do direito nacional, caso se tivesse limitado a impor o encerramento sem celebrar um contrato com os operadores afetados. Se a medida notificada exceder esta compensação mínima exigida, a medida notificada confere uma vantagem aos operadores afetados e constitui, por conseguinte, um auxílio estatal, se estiverem cumulativamente preenchidos outros critérios.

6.1.2.1.1. Âmbito da proteção da propriedade nos termos do artigo 14.º da GG

6.1.2.1.1.1. A medida é de direito público

(290) Existe uma diferença importante entre a compensação constitucional (*Entschädigung*) nos termos do artigo 14.º da GG e a compensação por danos (*Schadensersatz*), prevista, por exemplo, no regime jurídico civil.

(291) Os princípios da compensação por danos no direito civil, que não são aplicáveis no caso em apreço, e da compensação por violação dos direitos individuais de propriedade ao abrigo da GG e do direito público são dois instrumentos jurídicos diferentes e seguem uma lógica diferente. A compensação por danos no contexto do direito civil (por exemplo, na aceção dos artigos 249, ponto 1), e seguintes, do Código Civil alemão ([110])) visa colocar a pessoa lesada na mesma posição em que se encontraria se o evento danoso não tivesse ocorrido ([111]). Isto significa que o dano propriamente dito é a diferença entre o estado do ativo na ausência do evento danoso (situação hipotética) e a situação concreta, ou seja, o estado concreto do ativo (condição real) ([112]).

([110]) Artigo 249, ponto 1), do Código Civil alemão: «*Uma pessoa responsável pelo pagamento de uma compensação por danos tem de repor a situação que existiria se a circunstância que a obriga a pagar a compensação não tivesse ocorrido*.»

([111]) Título original: Schomerus/Franßen: *Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken*. 13.12.2018, em linha: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, p. 308.

([112]) Oetker, secção 249, *in MünchKomm BGB* (9.ª edição, 2022).

(292) No entanto, esse nível de compensação não é exigido numa situação em que o Estado estabelece as disposições que definem o conteúdo e os limites da propriedade num contexto de direito público. A compensação constitucional consiste numa compensação adequada pelos danos diretos causados por uma intervenção na propriedade que tenha resultado numa perda financeira. Baseia-se no direito que foi violado e destina-se a compensar adequadamente essa violação ([113]), mas não visa uma restituição completa e global.

6.1.2.1.1.2. Âmbito de aplicação do artigo 14.º da GG

(293) Segundo a doutrina, existem dois tipos de ingerência no direito de propriedade protegido pelo artigo 14.º da GG. Em primeiro lugar, a expropriação nos termos do artigo 14.º, ponto 3), da GG e, em segundo lugar, uma disposição que define o conteúdo e os limites da propriedade nos termos do artigo 14.º, ponto 1), segundo período, da GG ([114]). Uma situação não pode constituir simultaneamente uma expropriação e uma disposição que define o conteúdo e os limites da propriedade ([115]). A Comissão concorda com os terceiros quanto ao facto de a eliminação progressiva antecipada da lenhite não constituir uma expropriação nos termos do artigo 14.º, ponto 3), da GG (ver considerando 289). Com efeito, os operadores não perderão a propriedade das instalações e das infraestruturas circundantes, o que constitui uma condição prévia para a expropriação. A expropriação é composta por dois elementos: por um lado, a privação de uma posição de propriedade e, por outro, a apropriação de bens ([116]). O Tribunal Constitucional alemão («Tribunal alemão») decidiu que as restrições à utilização e à cessão de direitos de propriedade não podem, enquanto tais, constituir uma expropriação ([117]). Por conseguinte, no caso em apreço, em que a medida não transfere quaisquer direitos, mas apenas limita a utilização possível do bem imóvel, a Comissão considera que uma eliminação progressiva antecipada da lenhite num cenário contrafactual, em que a Alemanha se limitasse a impor o encerramento sem celebrar um contrato com os operadores afetados, poderia constituir uma ingerência nos direitos de propriedade do operador sob a forma de disposição que define o conteúdo e os limites da propriedade, nos termos do artigo 14.º, ponto 1), segundo período, da GG, mas não se insere no âmbito de aplicação do artigo 14.º, n.º 3, da GG.

(294) A Comissão entende que as disposições que definem o conteúdo e os limites da propriedade devem, em princípio, ser aceites pelo proprietário, sem compensação, em resultado dos laços sociais da propriedade ([118]). As disposições que definem o conteúdo e os limites da propriedade têm de respeitar os princípios da proporcionalidade e da igualdade. No entanto, em casos especiais de disposições que definem o conteúdo e os limites da propriedade, em que os princípios da proporcionalidade e da igualdade não são respeitados, pode ser necessário conceder uma compensação. Em especial, uma disposição que define o conteúdo e os limites da propriedade pode, a título excecional, obrigar a uma compensação em situações de particular dificuldade (*besonderer Härtefall*). As situações de particular dificuldade são casos «especiais» de dificuldade em que, num caso concreto, a aplicação da lei conduz a uma situação excessivamente grave, irrazoável ou altamente injusta, ou seja, casos individuais que conduzem a um encargo irrazoável (*unzumutbare Belastung*), mesmo tendo em conta o objetivo da lei ([119]). Em tais circunstâncias excecionais, a fim de cumprir os requisitos do princípio da proporcionalidade e compensar o encargo excecional (*Sonderopfer*) suportado pelo proprietário, podem ser necessários mecanismos excecionais de compensação. É possível que uma disposição, proporcionada em si mesma, conduza a um encargo excecional em casos atípicos, mas que o legislador também considere, nestes casos, que a medida de restrição da propriedade é necessária para defender o interesse público. A este respeito, pode ser necessária uma compensação para compensar a desproporcionalidade ou a não igualdade da medida em relação ao proprietário ([120]).

([113]) Título original: Schomerus/Franßen: *Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken*. 13.12.2018, em linha: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, p. 308.

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

([115]) BeckOK, *Grundgesetz*, Epping/Hillgruber, 55.ª edição, data: 15.5.2023, *GG Artigo 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 77-81*.

([116]) Título original: Schomerus/Franßen: *Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken*. 13.12.2018, em linha: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, p. 122.

([117]) *Vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.02.2000 — 1 BvR 242/91 und 315/99, BVerfGE 102, 1, 16, juris, Rn.* 43.

([118]) BeckOK, *Grundgesetz*, Epping/Hillgruber, 55.ª edição, data: 15.5.2023, *GG Artigo 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 72*.

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

([120]) BeckOK, *Grundgesetz*, Epping/Hillgruber, 55.ª edição, data: 15.5.2023, *GG Artigo 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 104-106*.

(295) Na medida em que uma disposição que define o conteúdo e os limites da propriedade reduza as posições jurídicas existentes, coloca-se a questão de saber em que medida o aspeto da proteção da confiança legítima deve ser tido em conta no âmbito do teste da proporcionalidade e em que medida são excecionalmente necessárias disposições transitórias e cláusulas de equidade (*Härteklauseln*) ([121]). O Tribunal alemão considerou que o legislador não está, em princípio, impedido de aplicar medidas restritivas da propriedade, mesmo em situações de particular dificuldade (*Härtefälle*), se evitar encargos desproporcionados ou desiguais para o proprietário, prevendo precauções compensatórias, e tiver devidamente em conta a confiança legítima. Por conseguinte, por razões de proteção da confiança legítima, podem ser necessário adotar disposições transitórias e cláusulas de equidade. A questão de saber se e em que medida são necessárias disposições transitórias e cláusulas de equidade depende do equilíbrio entre a gravidade da ingerência da disposição que define o conteúdo e os limites da propriedade introduzida pela medida nos direitos protegidos pelo artigo 14.º, ponto 1), da GG e a importância do interesse geral prosseguido pela disposição que define o conteúdo e os limites da propriedade ([122]). A este respeito, importa salientar que o Tribunal alemão considerou que o objetivo de ordem pública de proteção do ambiente pode prevalecer sobre o interesse do proprietário privado em não ser alvo de restrições na utilização da sua propriedade ([123]).

(296) Uma disposição que define o conteúdo e os limites da propriedade que preveja uma obrigação de compensação só é adotada nos casos em que uma posição de propriedade é objeto de uma ingerência particularmente grave. O fator decisivo para a exigência de compensação é o de saber se a disposição que define o conteúdo e os limites da propriedade é irrazoável para o proprietário em termos de gravidade, intensidade e duração e impõe um encargo excecional (*Sonderopfer*) ao proprietário ([124]). A questão de saber se tal encargo excecional é imposto deve ser apreciada tendo em conta se, e em que medida, um encargo potencialmente desproporcionado (*unverhältnismäßige Belastung*) poderia ser evitado por outros meios, tais como disposições transitórias e cláusulas de equidade (*Übergangsregelungen und Härteklauseln*).

(297) Um direito de compensação baseado na violação de direitos constitucionais só pode materializar-se na medida em que uma disposição que define o conteúdo e os limites da propriedade imponha um encargo excecional. Nesse caso, a compensação adequada tem de ser proporcional aos danos diretamente causados pela ingerência na propriedade que resultem em perdas financeiras, na medida em que excedam um nível razoável que possa ser justificado por interesses legítimos divergentes. No entanto, essa eventual compensação não deve visar uma restituição completa e global (ver considerando 293).

6.1.2.1.1.3. Considerações da Comissão

(298) A RWE alegou que a eliminação progressiva antecipada da lenhite conduz a um encargo excecional para a RWE quando combinada com as suas obrigações em relação ao CELE (considerando 95), ao passo que a LEAG afirmou que os custos adicionais são danos patrimoniais que não conduzem a uma perda de direitos ou de substância, mas representam um encargo excecional, por exemplo, através de uma redução do valor (considerando 101). Outros terceiros alegaram que os longos períodos de transição, a possibilidade de conversão para outro combustível de produção e o facto de muitas das unidades alimentadas a lenhite cujo encerramento se encontra previsto terem sido amortizadas levam à conclusão de que não existe um tal encargo excecional (considerandos 105 e 106). A Alemanha não se pronunciou sobre a questão dos encargos excecionais. A lei sobre o encerramento não fornece quaisquer indicações sobre se a Alemanha considera que a eliminação progressiva da lenhite constitui, para os operadores afetados, um encargo excecional que exige uma compensação.

([121]) Em casos excecionais, as cláusulas de equidade permitem desvios em relação a um regulamento ou acordo, a fim de evitar consequências injustas para as pessoas afetadas em tais casos excecionais e individuais.

([122]) BeckOK, *Grundgesetz*, Epping/Hillgruber, 55.ª edição, data: 15.5.2023, *GG Artigo 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 98-103*.

([123]) Ver BVerfGE 102, 1 (18) e BeckOK, *Grundgesetz*, Epping/Hillgruber 55.ª edição, data: 15.5.2023, *GG Artigo 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 88-91*.

([124]) BeckOK, *Grundgesetz*, Epping/Hillgruber, 55.ª edição, data: 15.5.2023, *GG Artigo 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 104-106*.

(299) Tal como referido no considerando 295, as intervenções que não consistem numa expropriação, mas apenas limitam o exercício dos direitos de propriedade, podem, em princípio, ser também proporcionadas quando não é concedida qualquer compensação ao proprietário cujos direitos de propriedade são afetados pela intervenção do Estado. No entanto, a Comissão entende que, nos termos do direito alemão, tal não exclui circunstâncias excecionais específicas em que a compensação possa ser justificada na sequência de limitações ao exercício dos direitos de propriedade. É o que acontece, por exemplo, quando a limitação do exercício dos direitos de propriedade é particularmente intrusiva e resulta num encargo excecional (*Sonderopfer*) para o proprietário. Embora as medidas sejam tomadas em defesa do interesse geral, é possível que os efeitos negativos significativos sejam suportados apenas por determinados proprietários, o que pode ser desproporcionado. Nestes casos, os princípios gerais do direito alemão exigem que o Estado inclua na medida, desde o início, um mecanismo de compensação, a fim de assegurar a proporcionalidade da medida ([125]). No entanto, no que respeita às medidas de compensação, a Comissão deduz do direito alemão que, antes de poder ser ponderada uma compensação financeira, devem ser considerados outros meios de compensação, como as disposições transitórias.

(300) Ao analisar a compatibilidade da eliminação progressiva da lenhite com o artigo 14.º da GG, deve seguir-se a seguinte estrutura: em primeiro lugar, é necessário apreciar se a disposição que define o conteúdo e os limites da propriedade é proporcionada. Em segundo lugar, se não for esse o caso, a disposição pode conduzir a uma situação de particular dificuldade (*besonderer Härtefall*) e a um encargo excecional (*Sonderopfer*) para o proprietário. Em terceiro lugar, em caso de encargos excecionais, a compensação monetária só deve ser concedida em último recurso, depois de terem sido introduzidos outras medidas de atenuação, tais como medidas transitórias.

(301) Tal como descrito no considerando 296, o Tribunal alemão declarou que o objetivo de ordem pública de proteção do ambiente prevalecia sobre o interesse do proprietário em não ser alvo de restrições na utilização da sua propriedade. O encerramento das instalações de lenhite da RWE tem um objetivo ambiental, uma vez que conduzirá a uma redução das emissões de CO_2 (considerando 18), o que significa que um encerramento obrigatório dessas instalações pode ser justificado pelo interesse de ordem pública.

(302) No âmbito da apreciação da proporcionalidade, importa apreciar também se existe uma confiança legítima do operador que é necessário equilibrar com o interesse público em matéria de proteção do ambiente. Assim, a Comissão considera que resulta claramente da jurisprudência alemã pertinente que ninguém está protegido contra alterações da legislação que afetem um investimento existente.

(303) A Comissão recorda que, tal como descrito no considerando 104 da decisão de início do procedimento, o Tribunal alemão analisou, no seu acórdão de 2009 ([126]), se uma pessoa estaria protegida contra alterações na legislação no caso de um investimento existente e examinou o âmbito da proteção da confiança legítima em caso de alteração do quadro jurídico. As partes nesse processo estavam em desacordo quanto à questão de saber se os requisitos mais estritos em matéria de bem-estar das galinhas poedeiras, que tinham entrado em vigor posteriormente, também eram diretamente aplicáveis à instalação do recorrente, que tinha recebido a sua licença de exploração antes da entrada em vigor dos requisitos mais estritos e esperava amortizar os seus investimentos após 15 a 20 anos de exploração. O Tribunal alemão negou provimento ao recurso e concluiu que, nos termos do direito alemão, não existe qualquer direito a ser protegido contra alterações da legislação até que os custos de investimento e as instalações tenham sido amortizados. Além disso, o Tribunal alemão salientou que um período transitório suficiente contribuía para consolidar este princípio. As circunstâncias relativas ao bem-estar das galinhas poedeiras já tinham sido analisadas durante o período em que o recorrente recebera a sua licença inicial. Segundo o Tribunal alemão, o recorrente não podia invocar que o nível das exigências em matéria de bem-estar dos animais aplicável no momento da concessão da licença continuasse em vigor Assim, a indústria deveria ter conseguido prever e esperar uma alteração da legislação.

([125]) Referido no direito alemão como o princípio de «*ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung*».

([126]) BVerwG NVwZ, acórdão de 30.4.2009-7 C 14.08, S. 1443. Tal é igualmente referido no estudo sobre o desmantelamento: uma vez que não existe qualquer direito a essa proteção, os operadores afetados não podem invocar uma proteção especial da confiança legítima existente para evitar (mais) requisitos em matéria de redução das emissões de gases com efeito de estufa a fim de proteger o clima a nível mundial.

(304) No caso em apreço, as circunstâncias em que se encontram os operadores de lenhite são semelhantes. Os operadores realizaram os seus investimentos nas instalações de lenhite que devem ser encerradas antes da concretização do quadro jurídico para a eliminação progressiva da lenhite. No entanto, como resulta do acórdão de 2009 do Tribunal alemão, descrito no considerando 304, os operadores não podem invocar a manutenção do *statu quo*, ou seja, não podem esperar ser protegidos contra alterações da legislação até que o seu investimento tenha sido totalmente amortizado. Além disso, como é do domínio público, antes do início da Comissão do Carvão, os operadores de lenhite deviam ter tido conhecimento da política energética alemã que implica a substituição do carvão e da lenhite por combustíveis menos poluentes ou por energias renováveis. Embora a Comissão do Carvão tenha iniciado as suas atividades em 2018, a Alemanha já antes tinha assumido compromissos internacionais em matéria de proteção do clima. Por exemplo, a Alemanha adotou a sua primeira meta nacional em matéria de política climática já em 1995 e decidiu, de forma concreta, em 2007, reduzir as emissões de GEE em, pelo menos, 40 % até 2020 (em comparação com 1990) (ver considerandos 17 a 18). Em 2016, o Plano de Ação Climática alemão adotou o conceito de neutralidade na emissão de GEE até 2050 ([127]). Em suma, uma vez que o direito alemão não confere o direito a ser protegido contra alterações da legislação — nem mesmo até que os custos de investimento sejam amortizados — é plausível que um operador de uma central elétrica a lenhite pudesse não ter uma confiança legítima na proteção do seu investimento que prevaleceria sobre o interesse público.

(305) No que diz respeito ao argumento da RWE de que a eliminação progressiva antecipada da lenhite conduz a um encargo excecional para a RWE quando combinada com as suas obrigações em relação ao CELE (considerando 95), a Comissão observa que o CELE afeta muitos setores e poluidores e não apenas a RWE ou os operadores de lenhite. A Comissão interpreta a jurisprudência alemã no sentido de que a questão de saber se uma medida de restrição de propriedade representa um encargo excecional tem de ser examinada no contexto dessa medida específica. Por conseguinte, a Comissão considera que o CELE não pode ser tido em conta para determinar se uma medida estratégica especificamente relativa à lenhite causa um encargo excecional.

(306) Além disso, a Comissão interpreta a jurisprudência alemã no sentido de que é necessário analisar, antes de ser exigida uma compensação financeira nos termos do direito nacional, se um encargo excecional desproporcionado não pode ser evitado por outros meios, tais como disposições transitórias. Por exemplo, a RWE continua a ser proprietária do terreno e da infraestrutura existente, pelo que tem a possibilidade de utilizar estes ativos para a produção de eletricidade a partir de outros combustíveis ou para outros fins. Além disso, tal como descrito no considerando 302, no caso em apreço, a maioria das unidades alimentadas a lenhite da RWE beneficia de um período transitório antes do seu encerramento, e apenas a Niederaußem D foi obrigada a encerrar imediatamente, até ao final de 2020.

6.1.2.1.2. Conclusões de estudos alemães relevantes

(307) A Comissão observa ainda que existem estudos à disposição do público, resumidos nos considerandos 309 a 312, que não excluem a possibilidade de uma eliminação progressiva antecipada da lenhite sem compensação financeira. A Comissão analisou especificamente dois estudos, que estão em consonância com a opinião do Tribunal alemão e a doutrina descrita nos considerandos 291 a 299. A Comissão teve em conta estes estudos pelas razões a seguir descritas. Em primeiro lugar, ambos são relativamente recentes, de 2018. Em segundo lugar, ambos são da autoria de cientistas. O serviço de investigação do Parlamento Federal alemão, que elaborou o primeiro estudo apresentado no considerando 309, realiza investigação científica para apoiar os membros do Parlamento alemão, apesar de os seus relatórios não pretenderem representar as opiniões desse Parlamento, dos seus órgãos ou da sua administração. Quanto ao segundo estudo apresentado nos considerandos 310 a 312, foi encomendado pelo Ministério Federal do Ambiente, da Conservação da Natureza, da Segurança Nuclear e da Proteção dos Consumidores («BMUV») ao Prof. Thomas Schomerus, jurista e especialista em direito público, e ao advogado Gregor Franßen,.

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

6.1.2.1.2.1. Descrição das conclusões

(308) Em 2018, o serviço de investigação do Parlamento Federal alemão realizou um estudo para examinar os requisitos constitucionais aplicáveis ao desmantelamento regulamentar de centrais elétricas alimentadas a carvão («estudo do Parlamento Federal alemão») ([128]). O estudo do Parlamento Federal alemão concluiu que o encerramento de centrais elétricas alimentadas a carvão não constitui uma expropriação nos termos do artigo 14.º, ponto 3), da GG e que o encerramento constitui uma disposição que define o conteúdo e os limites da propriedade prevista no artigo 14.º, ponto 1), da GG. No estudo do Parlamento Federal alemão, o serviço de investigação concluiu que só seria necessário prever uma compensação para as instalações individuais que, apesar das disposições transitórias e excecionais, se veem confrontadas com um encargo excecional (*Sonderopfer*). O estudo do Parlamento Federal alemão considerou ainda que, no caso de unidades mais antigas que já foram totalmente amortizadas, o desmantelamento sem compensação pode ser possível.

(309) Além disso, o estudo sobre a proteção do clima e as possibilidades jurídicas de desmantelamento de centrais elétricas alimentadas a lenhite e a hulha ([129]) («estudo sobre o desmantelamento»), encomendado pela BMUV, concluiu igualmente que os regulamentos relativos ao desmantelamento de unidades elétricas alimentadas a carvão não constituem uma expropriação nos termos do artigo 14.º, ponto 3), da GG. Por outro lado„ de acordo com o estudo sobre o desmantelamento, estes regulamentos são disposições que definem o conteúdo e os limites da propriedade nos termos do artigo 14.º, ponto 1), da GG e, em conformidade com o artigo 14.º, ponto 2), da GG, a liberdade de ação do legislador inclui também o poder de suprimir completamente as posições jurídicas anteriormente existentes protegidas pelos direitos de propriedade, desde que tal se justifique por considerações ponderadas de interesse público correspondentes.

(310) O estudo sobre o desmantelamento concluiu que as disposições que definem o conteúdo e os limites da propriedade são constitucionais e não criam encargos económicos irrazoáveis. Com efeito, os regulamentos relativos ao desmantelamento de centrais elétricas a carvão ou a lenhite por razões de proteção do clima são constitucionais, uma vez que são adequados, necessários e proporcionados. Em especial, o estudo observou que os motivos graves de interesse público geral, a saber a necessidade de proteger o clima e de alcançar a neutralidade carbónica, superam os encargos económicos específicos que recaem sobre os operadores afetados. Assim, os operadores afetados têm de suportar a perda da possibilidade de obter lucros futuros sobre o capital investido ao continuarem a explorar as instalações. Além disso, o estudo sobre o desmantelamento salientou que a GG não exige uma amortização total do capital investido para uma eliminação progressiva da lenhite legalmente justificada. No entanto, a lei sobre o encerramento deve ser concebida de modo a ter razoavelmente em conta os interesses económicos das partes afetadas. O estudo sobre o desmantelamento salientou ainda que não só a compensação monetária, mas também as medidas transitórias, tais como o período transitório, são uma forma de medida de compensação em si mesmas e podem compensar a intervenção nas atividades dos operadores afetados. Quanto ao calendário de amortização, o estudo sobre o desmantelamento apresentou vários exemplos. Por exemplo, uma parte da doutrina sugeriu que era possível alcançar a amortização em 20 anos ([130]). Além disso, remetendo para os cálculos da Agência Alemã do Ambiente (Umweltbundesamt), prevê-se que os investimentos iniciais em centrais elétricas alimentadas a carvão ou a lenhite sejam amortizados após cerca de 15 a 20 anos; após 25 anos, o mais tardar, o investimento dos ativos pode não só ter sido amortizado, mas também ter produzido um retorno equivalente ao das obrigações do Estado ([131]). É de esperar que as unidades que já tinham bastante mais do que 25 anos em 2017 já tenham sido amortizadas ([132]). De acordo com o estudo sobre o desmantelamento e as fontes citadas, o tempo médio de amortização de uma unidade a lenhite seria, assim, de cerca de 25 anos ([133]). O estudo sobre o desmantelamento

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

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

([130]) Estudo sobre o desmantelamento, p. 157, nota de rodapé 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]) Estudo sobre o desmantelamento, p. 158, nota de rodapé 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]) Estudo sobre o desmantelamento, p. 158, nota de rodapé 412: *BET Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH, Kurzstudie «Amortisationszeiten bestehender Kohlekraftwerke» vom 03.11.2017, S. 16.*

([133]) Estudo sobre o desmantelamento, p. 157 e 158.

concluiu que, na medida em que os investimentos efetuados em centrais elétricas a carvão ou a lenhite tenham sido totalmente amortizados, uma lei sobre o encerramento das instalações a carvão não exigiria compensação. No entanto, concluiu que, por uma questão de prudência, mesmo para as centrais amortizadas, deve ser concedido um período transitório de um a dois anos para permitir a adaptação dos operadores.

(311) Além disso, o estudo sobre o desmantelamento analisou igualmente a questão de saber se um encerramento obrigatório de instalações a carvão interfere com a confiança legítima se as centrais não estiverem totalmente amortizadas. O estudo considera que não existe uma proteção especial dos direitos de propriedade para os investimentos realizados após 2010. Em 2010, o Governo Federal considerou a possibilidade de limitar a produção de eletricidade a partir de combustíveis fósseis a um papel de fornecimento de capacidade de compensação e de reserva num parque de centrais elétricas flexível. Por conseguinte, a partir desse momento, a necessidade de proteção da confiança legítima a este respeito fica limitada ([134]). Em todo o caso, não se pode razoavelmente considerar, após essa data, que essas instalações continuarão simplesmente a funcionar de forma ilimitada no futuro.

6.1.2.1.3. Considerações e conclusão da Comissão sobre a compensação nos termos do direito nacional aplicável

(312) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera o seguinte:

(313) O direito alemão permite limitar a utilização da propriedade por razões de ordem pública e impor a data de encerramento, devido aos laços sociais ou às obrigações sociais da propriedade. As preocupações ambientais são uma razão válida, que se aplica no caso da lenhite, um combustível altamente poluente utilizado para produzir eletricidade. Por conseguinte, em princípio, o direito alemão não exige necessariamente que seja concedida uma compensação no caso em apreço.

(314) Embora seja verdade que a confiança legítima do proprietário em que os seus investimentos não sejam frustrados pode pesar contra o interesse público, a Comissão considera que, mesmo antes do início da Comissão do Carvão, em 2018, a orientação política de fixar metas climáticas e desfavorecer os combustíveis fósseis altamente poluentes, privilegiando a produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis, já se tinha tornado mais concreta. Embora este processo possa ter sido gradual, a Comissão concorda com a posição da doutrina citada segundo a qual a proteção da confiança legítima se tinha tornado limitada muito antes de 2018. A Comissão observa que o estudo sobre o desmantelamento considera o ano de 2010 como uma data particularmente relevante a este respeito.

(315) Afigura-se ainda que o interesse dos proprietários que pode ser protegido não excede, em todo o caso, o período pertinente de amortização do investimento. No caso das unidades amortizadas, tal como confirmado pela Alemanha, 14 das 16 unidades a lenhite da RWE estariam totalmente amortizadas no momento do seu encerramento (ver considerando 55), uma vez que essas instalações estavam em funcionamento há cerca de 50 a 60 anos, ou 28 anos no caso da Niederaußem K. Estes anos de funcionamento estão muito acima da média de 25 anos de amortização descrita no estudo sobre o desmantelamento no considerando 310 (ver quadro 4 e considerando 54).

(316) Além disso, a Comissão entende que, nos termos do direito alemão, se uma compensação for obrigatória, devem ser privilegiadas as disposições transitórias em detrimento de uma compensação financeira. Todas estas centrais totalmente amortizadas, exceto uma, beneficiaram de períodos transitórios a partir da entrada em vigor da lei sobre o encerramento (ver quadro 3). Por conseguinte, a Comissão entende que, nos termos do direito alemão, não teria sido necessária uma compensação financeira para estas instalações.

([134]) Estudo sobre o desmantelamento, p. 201 e 203.

(317) Ao mesmo tempo, é possível que 2 das 16 unidades a lenhite não estejam totalmente amortizadas no momento do seu encerramento, uma vez que estão em funcionamento há menos de 25 anos. Trata-se das centrais Neurath F (BoA 2) e Neurath G (BoA 3) (ambas com data de abertura em 2012). No entanto, tendo em conta o que precede, a RWE deveria saber, no momento da abertura das referidas instalações, que a vida útil potencial dessas instalações poderia ser limitada e que o operador poderia não conseguir amortizar totalmente essas unidades (ver considerando 312). Foi estabelecido um período transitório de sete anos e meio para estas duas unidades, a partir de outubro de 2022. Por conseguinte, para estas duas unidades, que podem ainda não ter sido totalmente amortizadas, a Comissão considera plausível que o período transitório constitua, por si só, uma forma de compensação suficiente e que não se justifique conceder qualquer compensação financeira adicional. Além disso, mesmo que não fosse esse o caso, a Alemanha considera que o valor contabilístico total destas duas instalações a partir de 31 de março de 2030 ascenderá a 570 milhões de EUR (ver considerando 57).

(318) Em suma, a Comissão considera que se pode excluir que, ao abrigo do direito alemão, fosse necessária uma compensação financeira para um encerramento obrigatório dentro dos prazos especificados pela Alemanha. Embora a unidade Niederaußem D não tenha beneficiado de um período transitório de um ano antes do encerramento, a Comissão observa que, na notificação, a Alemanha não a inclui nos cálculos para demonstrar os lucros cessantes. A Comissão observa igualmente que a unidade esteve em funcionamento para além do tempo médio necessário para atingir a amortização.

(319) Por conseguinte, a Comissão conclui que não teria sido necessária qualquer compensação ao abrigo do quadro jurídico nacional aplicável no cenário hipotético em que não tivesse sido celebrado qualquer contrato entre o Estado e o operador. Assim, os montantes acordados conferem à RWE uma vantagem que não teria obtido em condições normais de mercado, ou seja, se o encerramento tivesse sido imposto sem compensação.

(320) Mesmo que se considerasse que, na ausência da medida notificada, os tribunais nacionais alemães concederiam uma certa compensação à RWE, essa compensação seria provavelmente limitada às duas instalações que não estivessem totalmente amortizadas até 2030 (ou seja, a Neurath F [BoA 2] e a Neurath G [BoA 3]). Em todo o caso, qualquer compensação hipotética que pudesse ser concedida na sequência de processos judiciais morosos e incertos não atingiria 2,6 mil milhões de EUR (ver considerandos 55 e 56). Por conseguinte, mesmo que existisse um direito a compensação (*quod non*), a Comissão considera que a compensação prevista na medida notificada vai além do que poderia ser exigido ao abrigo do direito nacional. Além disso, a medida notificada permite à RWE evitar processos judiciais morosos, com um resultado incerto, que teria de intentar na sua ausência.

(321) A este respeito, a Comissão salienta que a medida notificada, ou seja, 2,6 mil milhões de EUR em termos nominais, é apresentada como um montante único na lei sobre o encerramento, bem como no contrato de alteração, e não é discriminada nem afetada ao encerramento de unidades individuais. Por conseguinte, as instalações individuais são indissociáveis para efeitos da qualificação do auxílio: o seu encerramento foi planeado ao mesmo tempo e é previsível, o objetivo é sempre compensar a RWE pela eliminação progressiva da lenhite e a situação da RWE enquanto empresa mantém-se inalterada. Como tal, a Comissão considera que, mesmo que apenas uma parte do montante da compensação pudesse ter sido obrigatória como compensação financeira nos termos do direito alemão, a medida não pode ser artificialmente separada em várias etapas, pelo que a totalidade do montante notificado tem de ser considerada um auxílio.

(322) Assim, a Comissão considera que, mesmo que existisse uma obrigação de compensação financeira nos termos do direito nacional, essa eventual compensação seria inferior ao montante notificado de 2,6 mil milhões de EUR. O montante notificado foi calculado com base nos lucros cessantes das unidades individuais que deviam ser encerradas em primeiro lugar segundo o plano de encerramento da RWE, ou seja, entre 2021 e 2025. Os lucros cessantes utilizados nos cálculos são calculados desde a respetiva data de encerramento até 2026. Este cálculo não tem em conta qualquer compensação que possa ter sido concedida sob a forma de períodos de transição desde 2020, altura em que os encerramentos antecipados foram fixados na lei. Também não tem em conta o facto de as respetivas unidades terem provavelmente sido amortizadas até à data de encerramento.

(323) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que a RWE não teria direito a uma compensação financeira ao abrigo do direito nacional aplicável ou, em todo o caso, que o montante da compensação financeira a que poderia ter direito ao abrigo do direito nacional aplicável não seria igual ou superior ao da medida notificada, ou seja 2,6 mil milhões de EUR. Por conseguinte, espera-se que a RWE receba, ao abrigo da medida notificada, uma compensação que vai além do que é exigido ao abrigo da GG. Assim, a RWE receberá uma vantagem que não receberia em condições normais de mercado.

6.1.2.2. A eliminação progressiva da energia nuclear na Alemanha não pode ser utilizada como analogia

(324) Alguns terceiros salientaram que a eliminação progressiva da energia nuclear na Alemanha pode ser utilizada como analogia no caso em apreço, pelo que os operadores de lenhite devem beneficiar de proteção adicional ao abrigo da GG (ver considerandos 93, 182 e 183).

(325) A Comissão não partilha este ponto de vista de terceiros e considera que a eliminação progressiva da energia nuclear não pode ser utilizada como uma analogia direta com a eliminação progressiva da lenhite, pelas razões que se seguem. Em primeiro lugar, a Comissão observa que, na eliminação progressiva da energia nuclear, o Estado assumiu um compromisso legal perante os produtores, através de uma lei, nos termos do qual estes disporiam de um prazo definido para continuar a produzir determinadas quantidades de energia («*Reststrommengen*»). Segundo o Tribunal alemão, no seu acórdão de 2016 ([135]), a violação dessa garantia conduziu ao direito à compensação devido às expectativas criadas pelo facto de ter sido consagrada numa lei a garantia de produção adicional. Ora, no caso em apreço, esta garantia não existe; as centrais elétricas a lenhite não dispõem de uma tal confiança legítima, uma vez que não existe qualquer lei que garanta a continuação da produção de uma quantidade determinada de energia a partir de lenhite. Por conseguinte, as circunstâncias dos dois processos são diferentes e a eliminação progressiva da energia nuclear não pode ser utilizada como analogia no caso em apreço.

(326) Em segundo lugar, no âmbito da eliminação progressiva da energia nuclear, o Tribunal alemão declarou ([136]) que não existia um regime de compensação para investimentos que desvalorizaram em virtude da anulação das quantidades residuais adicionais de eletricidade, ou seja, das *Reststrommengen*. Além disso, a referida lei não previa um montante de compensação específico. Em contrapartida, no caso em apreço, a base jurídica pertinente (ou seja, a lei sobre o encerramento) inclui um montante de compensação específico e existe uma medida de compensação pormenorizada para compensar os produtores pela eliminação progressiva da lenhite, que os operadores aceitaram no contrato de 2021 e no contrato de alteração (ver considerandos 33 e 60). Assim, os dois processos não apresentam circunstâncias comparáveis.

(327) Por conseguinte, a Comissão considera que a eliminação progressiva da energia nuclear e a eliminação progressiva da lenhite na Alemanha não são comparáveis, uma vez que o contexto factual das duas situações é diferente.

6.1.3. *Seletividade*

(328) A medida notificada é concedida apenas à RWE e beneficia apenas essa empresa, pelo que a vantagem que lhe é concedida é de natureza seletiva.

6.1.4. *Impacto sobre a concorrência e as trocas comerciais entre Estados-Membros*

(329) Em conformidade com a jurisprudência assente ([137]), para que uma medida afete a concorrência e as trocas comerciais é suficiente que o beneficiário do auxílio concorra com outras empresas em mercados abertos à concorrência.

(330) Tendo em conta que o mercado alemão da eletricidade faz parte de um mercado liberalizado, que está ligado e associado às áreas de oferta dos países vizinhos, os operadores das centrais elétricas alimentadas a lenhite estão em concorrência direta com outros produtores de eletricidade.

(331) Além disso, a eliminação progressiva da produção de eletricidade a partir de lenhite significa que a eletricidade que teria sido produzida por estas instalações terá agora de ser produzida por outros produtores, o que é suscetível de afetar a ordem de mérito e, por conseguinte, o preço grossista da eletricidade.

(332) Por conseguinte, a medida notificada afeta a concorrência e as trocas comerciais entre Estados-Membros.

([135]) BVerfG, acórdão da Primeira Secção de 6 de dezembro de 2016 — 1 BvR 2821/11, pontos 1 a 407.
([136]) BVerfG, despacho da Primeira Secção de 29 de setembro de 2020 — 1 BvR 1550/19, pontos 1 a 86.
([137]) Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 30 de abril de 1998, Het Vlaamse Gewest/Comissão, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

6.1.5. *Conclusão sobre a existência de um auxílio estatal*

(333) Tendo em conta o exposto na presente secção6.1, a medida RWE alterada confere uma vantagem seletiva à RWE, que provém do orçamento do Estado e é imputável ao Estado, e afeta a concorrência e as trocas comerciais entre Estados-Membros. Por conseguinte, a medida notificada constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

6.2. **Legalidade do auxílio**

(334) A Comissão observa que a lei sobre o encerramento (artigo 10.º), o contrato de 2021 (ponto 25, n.º 1) e a lei de alteração (artigo 3.º) contêm uma cláusula suspensiva, segundo a qual a medida RWE alterada só pode ser aplicada se e na medida em que a Comissão a tenha aprovado ao abrigo da legislação em matéria de auxílios estatais (ver considerando 37). Além disso, a Alemanha confirmou que não foram efetuados pagamentos à RWE (ver considerando 37).

(335) Por conseguinte, a Comissão considera que, ao notificar a medida RWE alterada antes da sua aplicação, as autoridades alemãs respeitaram a obrigação de notificação e de suspensão prevista no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

6.3. **Compatibilidade do auxílio**

6.3.1. *Base jurídica para a apreciação*

(336) O artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE prevê que a Comissão pode declarar compatíveis os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum. Por conseguinte, os auxílios compatíveis ao abrigo desta disposição do Tratado têm de contribuir para o desenvolvimento de certas atividades económicas ([138]). Além disso, o auxílio não pode falsear a concorrência numa medida contrária ao interesse comum.

(337) Em 27 de janeiro de 2022, a Comissão adotou as CEEAG. Nos termos da secção 466 das referidas orientações, a Comissão aplicará as CEEAG para avaliar a compatibilidade de todos os auxílios sujeitos ao dever de notificação nos domínios do clima, da proteção do ambiente e da energia concedidos ou a conceder após 27 de janeiro de 2022.

(338) Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, deve considerar-se que os auxílios são concedidos no momento em que o direito de os receber é conferido ao beneficiário em virtude da regulamentação nacional aplicável. Para determinar o momento em que um auxílio deve ser considerado concedido, há que ter em conta o conjunto das condições consagradas pelo direito nacional para a obtenção do auxílio em causa ([139]).

(339) A Comissão considera que o auxílio a favor da RWE ainda não foi concedido, tendo em conta a cláusula suspensiva incluída na base jurídica nacional da medida notificada (considerando 37). Concretamente, a lei sobre o encerramento (artigo 10.º), o contrato de 2021 (ponto 25, n.º 1) e a lei de alteração (artigo 3.º) contêm uma cláusula suspensiva, segundo a qual a medida notificada só pode ser aplicada se e na medida em que a Comissão a tenha aprovado ao abrigo da legislação em matéria de auxílios estatais, e, no caso do contrato de alteração, a cláusula suspensiva inicial do contrato de 2021 permanece válida. Por conseguinte, o direito legal da RWE de obter a compensação, em conformidade com a lei sobre o encerramento e o contrato (tanto na sua forma inicial como na sua forma alterada) está sujeito à aprovação do auxílio estatal pela Comissão. Além disso, a Alemanha confirmou que não foram efetuados pagamentos à RWE (considerando 37).

([138]) Acórdão de 22 de setembro de 2020, Áustria/Comissão, C-594/18 P, EU:C:2020:742„ n.ºs 20 e 24.
([139]) Acórdão de 21 de março de 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, n.ºs 40 e 41.

(340) Ademais, a Comissão observa que a notificação por um Estado-Membro de uma medida de auxílio estatal proposta não gera uma situação jurídica definitivamente constituída que obrigue a Comissão a pronunciar-se sobre a sua compatibilidade aplicando as regras vigentes à data em que esta notificação foi efetuada. Pelo contrário, incumbe à Comissão aplicar as regras em vigor no momento da sua decisão, mesmo que a notificação da medida tenha sido efetuada ao abrigo de um quadro jurídico diferente ([140]).

(341) O Tribunal de Justiça declarou que, quando o regime jurídico ao abrigo do qual um Estado-Membro tiver procedido à notificação de um auxílio programado é alterado antes de a Comissão adotar a sua decisão, esta, para decidir, como é seu dever, com base nas novas regras, deve solicitar aos terceiros interessados que se pronunciem acerca da compatibilidade desse auxílio com estas regras ([141]). Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a Comissão realizou a consulta pública convidando terceiros a apresentarem observações sobre a aplicabilidade e a aplicação das CEEAG no caso em apreço (ver considerando 5).

(342) Tendo em conta os considerandos 338 a 342, a Comissão considera que as CEEAG são aplicáveis no caso em apreço e apreciou a compatibilidade da medida RWE alterada com base nas disposições gerais de compatibilidade das CEEAG (secção 3 das CEEAG), quando aplicável, e nos critérios de compatibilidade específicos para os auxílios a favor do encerramento antecipado de atividades rentáveis do setor do carvão (secção 4.12.1 das CEEAG), que também abrange a lenhite. A secção 4.12.1 das CEEAG estabelece as regras que a Comissão aplicará ao avaliar os critérios de compatibilidade relativos ao efeito de incentivo, à necessidade, à adequação, à proporcionalidade e à prevenção de efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais; para os restantes critérios de compatibilidade, aplica-se o capítulo 3 das CEEAG (de acordo com o ponto 421 das CEEAG).

(343) A RWE considera que as CEEAG não são aplicáveis no caso em apreço, uma vez que a compensação não constitui um auxílio estatal e que a medida RWE já foi aplicada em 2020, quando se iniciou a trajetória de encerramento da RWE (ver considerandos 111 a 113). Vários terceiros salientaram que os acontecimentos relevantes para a aplicabilidade das CEEAG são a entrada em vigor da lei sobre o encerramento e a assinatura do contrato de 2021 e que, uma vez que os acontecimentos são anteriores à entrada em vigor das CEEAG, a aplicabilidade das CEEAG à medida notificada ficaria excluída (ver considerandos 120, 121 e 124 a 127).

(344) No entanto, um terceiro salientou que os elementos da compensação se enquadram no âmbito das CEEAG, uma vez que a medida notificada diz respeito ao encerramento de atividades rentáveis do setor do carvão e que os operadores não são empresas em dificuldade na aceção das Orientações da Comissão relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade ([142]). Por conseguinte, esse terceiro considera que a secção 4.12.1 das CEEAG é aplicável (ver considerando 124).

(345) A este respeito, a Comissão observa que a medida RWE alterada foi adotada pela Alemanha a fim de acelerar o encerramento das atividades rentáveis da RWE associadas à lenhite e de compensar a empresa afetada. Por conseguinte, em conformidade com o ponto 425 das CEEAG, a medida RWE alterada é abrangida pela secção 4.12.1 das CEEAG. Além disso, contrariamente às alegações de alguns terceiros (ver considerando 197), a Comissão observa que a secção 4.12.1 das CEEAG permite a compensação de lucros cessantes em caso de encerramento antecipado obrigatório de atividades rentáveis do setor do carvão e não limita a intensidade do auxílio.

(346) Por último, um terceiro remeteu para a Decisão do Conselho, de 10 de dezembro de 2010, relativa ao encerramento de minas de carvão não competitivas ([143]), que utilizou como base jurídica o artigo 107.º, n.º 3, alínea e), do TFUE (ver considerando 119). A Comissão observa que a decisão do Conselho diz respeito às minas de carvão não competitivas e se aplica a certas categorias de carvão (ver artigo 1.º, alínea a), da decisão do Conselho), ao passo que, no caso em apreço, a medida notificada diz respeito a centrais elétricas a lenhite rentáveis. Além disso, o artigo 107.º, n.º 3, alínea e), TFUE exige que a Comissão apresente uma proposta ao Conselho, mas, no caso em apreço, ela não existe. Por conseguinte, a Comissão considera que a decisão do Conselho não constitui uma base jurídica adequada.

([140]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, n.os 51-53.
([141]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, n.º 56.
([142]) Comunicação da Comissão — Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade (JO C 249 de 31.7.2014, p. 1).
([143]) Decisão 2010/787/UE do Conselho.

6.3.2. *Condição positiva: os auxílios têm de facilitar o desenvolvimento de uma atividade económica*

6.3.2.1. Identificação da atividade económica que é facilitada por meio da medida, dos respetivos efeitos positivos na sociedade em geral e, se for o caso, da sua relevância para as políticas específicas da União.

(347) Em conformidade com os pontos 23 a 25 das CEEAG, os Estados-Membros têm de identificar as atividades económicas que serão facilitadas em consequência do auxílio e descrever se e de que forma o auxílio contribuirá para a realização das políticas e metas da União.

(348) A Comissão reconheceu, no ponto 426 das CEEAG, que as medidas para o encerramento antecipado de atividades lucrativas do setor do carvão podem facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, nomeadamente criando espaço para o desenvolvimento de outras atividades de produção de energia conformes ao Pacto Ecológico, de modo a compensar a redução da capacidade de produção de energia provocada pelo encerramento antecipado.

(349) A Comissão observa que a medida notificada visa incentivar a RWE a alterar o seu comportamento económico, encerrando as suas centrais elétricas alimentadas a lenhite mais cedo do que a sua rendibilidade indicaria, o que conduz a uma redução da capacidade de produção de eletricidade. Partindo do princípio de que a procura de eletricidade se manterá ou mesmo aumentará, tal criará um défice de produção ([144]). Por conseguinte, a Comissão considera que, uma vez que a medida notificada diz respeito à eliminação progressiva de atividades associadas à lenhite que, de outro modo, se teriam desenrolado de forma rentável no mercado, a atividade económica que está a ser facilitada é a produção de eletricidade a partir de fontes alternativas.

(350) Uma data-limite firme consolidará a confiança de outros intervenientes em que a transição para a neutralidade climática é tangível e possível, pelo que podem começar a investir em tecnologias com impacto neutro no clima, o que, por sua vez, conduzirá a um resultado em que a rede se afaste da antiga produção a partir de carvão e lenhite. Num cenário contrafactual, em que a medida notificada não seria adotada, este desenvolvimento económico não teria lugar na mesma medida. Por conseguinte, a medida notificada facilita o desenvolvimento da atividade económica da eletricidade produzida a partir de fontes alternativas, como as energias renováveis ([145]). A Comissão concorda com a argumentação da RWE de que a medida notificada promove o desenvolvimento não só da atividade económica da produção a partir de FER, mas também do setor económico da energia no seu conjunto, uma vez que todos os participantes no mercado necessitam de fiabilidade quanto à trajetória de eliminação progressiva da lenhite para as suas futuras decisões de investimento (considerandos 128 a 131).

(351) Além disso, uma situação em que as unidades da RWE alimentadas a lenhite fossem obrigadas a encerrar sem compensação teria conduzido a incertezas jurídicas quanto a uma eventual compensação. Por conseguinte, a previsibilidade e a segurança jurídica introduzidas pela medida notificada contribuem para facilitar a atividade económica da produção de eletricidade a partir de lenhite.

(352) Assim, a Comissão considera que a medida RWE alterada contribui para o desenvolvimento de uma atividade económica, tal como exigido pelo artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE e em conformidade com os pontos 24 e 426 das CEEAG.

([144]) Um estudo realizado para a Agência Alemã da Energia (*Dena*) revela que se prevê um aumento do consumo de eletricidade de, pelo menos, 8 % entre 2015 e 2040, tendo em conta o seu cenário mais conservador (*dena-Leitstudie. Integrierte Energiewende. Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050*, p. 195 e seguintes). Além disso, as projeções dos operadores de redes de transporte alemães preveem um aumento da procura de eletricidade no futuro. Indicam que a procura líquida de eletricidade aumentará de 513,1 TWh em 2016 para 581,6 TWh em 2035, no seu cenário mais conservador (*Szenariorahmen zum Netzentwicklungsplan Strom 2035, Version 2021. Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber*, p. 54).

([145]) Ver também a decisão alemã sobre a eliminação progressiva da hulha, considerando 101.

(353) Além disso, a Comissão observa que o desenvolvimento da atividade económica da eletricidade produzida a partir de fontes alternativas, como as energias renováveis, induzirá efeitos positivos em termos de ganhos ambientais. Na Comunicação — Plano de Investimento para uma Europa Sustentável, que faz parte do Pacto Ecológico Europeu, a Comissão reconheceu que o encerramento das instalações elétricas alimentadas a carvão é uma das áreas mais importantes para assegurar a transformação rumo a uma economia com impacto neutro no clima ([146]). Com o encerramento gradual das centrais elétricas alimentadas a lenhite da RWE, a medida notificada reduzirá gradualmente os efeitos negativos da produção de eletricidade sobre o clima ou o ambiente e facilitará o desenvolvimento da produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis, aumentando assim a sustentabilidade do setor da produção de eletricidade.

(354) Com efeito, a Comissão observa que, ao facilitar o desenvolvimento da atividade económica de produção de eletricidade a partir de fontes alternativas, a medida notificada contribuirá para reduzir as emissões de CO_2 na Alemanha. À luz do objetivo da UE de reduzir progressivamente as suas emissões de GEE ao longo do tempo, a fim de assegurar a transformação rumo a uma economia com impacto neutro no clima ([147]), e tendo em conta o Acordo de Paris ([148]), a Alemanha prevê alcançar a neutralidade climática até 2045. Tal como descrito no considerando 16, a Alemanha também fixou metas intermédias, nomeadamente para o setor da energia, que terá de reduzir as suas emissões de cerca de 257 milhões de toneladas de CO_2 em 2022 ([149]) para 108 milhões de toneladas de equivalente CO_2 até 2030.

(355) Mais especificamente, a eliminação gradual da produção de eletricidade a partir de lenhite é uma medida estratégica fundamental para a Alemanha alcançar a neutralidade em termos de CO_2. Segundo as estimativas da Alemanha, as instalações de lenhite da RWE afetadas pela eliminação progressiva foram responsáveis por cerca de 67 milhões de toneladas de emissões de CO_2 em 2018 e cerca de 52 milhões de toneladas de emissões de CO_2 em 2019 (considerando 18). A medida notificada visa reduzir as emissões de CO_2 substituindo a produção de eletricidade a partir de lenhite por fontes alternativas de produção de eletricidade. Por conseguinte, contribui para a política climática da União e deverá contribuir para a atenuação das alterações climáticas. A este respeito, a lei sobre o encerramento prevê revisões periódicas (previstas para 2026, 2029 e 2032) para avaliar o contributo da medida notificada para os objetivos climáticos da Alemanha (e da União).

(356) Por conseguinte, a Comissão considera que o Estado-Membro descreveu de que forma a medida notificada contribui para a consecução dos objetivos da política da União para as alterações climáticas, da política de ambiente e da política energética da União, em conformidade com o ponto 25 das CEEAG.

(357) Por último, alguns terceiros alegaram que, uma vez que a compensação se destina a compensar o encerramento das centrais elétricas, não pode ser considerada um apoio para facilitar o desenvolvimento de uma atividade económica. Em vez disso, a atividade económica cujo desenvolvimento é facilitado pela medida notificada é a mudança da produção de eletricidade a partir do carvão para as energias renováveis (ver considerandos 134 e 135). Um terceiro alegou igualmente que o Governo alemão não identificou as atividades económicas que serão facilitadas em resultado do auxílio e a forma como a medida notificada apoia essas atividades (ver considerando 136). A Comissão não concorda com a opinião expressa por esses terceiros. Tal como explicado nos considerandos 349 a 357 *supra*, a medida notificada facilitará a atividade económica da produção de eletricidade a partir de lenhite graças à previsibilidade e à segurança jurídica que proporciona, mas também facilitará a produção de eletricidade a partir de fontes alternativas, uma vez que o encerramento antecipado da unidade da RWE criará um défice de produção de eletricidade que beneficiará essa produção.

6.3.2.2. Efeito de incentivo

(358) Nos termos do ponto 427 das CEEAG, a medida deve desencadear uma mudança no comportamento económico dos operadores que encerram as respetivas atividades no setor do carvão antes do final da sua vida económica. Para determinar se é esse o caso, a Comissão comparará o cenário factual (ou seja, os efeitos da medida notificada) com um cenário contrafactual (ou seja, na ausência da medida notificada).

([146]) Comunicação da Comissão de 14 de janeiro de 2020: Plano de Investimento para uma Europa Sustentável. Plano de Investimento do Pacto Ecológico Europeu.
([147]) Tal como confirmado na reunião do Conselho Europeu de 12 de dezembro de 2019. Conclusões, 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) A Comissão considera que a medida notificada tem um efeito de incentivo, uma vez que induz a RWE a encerrar as suas instalações mais cedo do que seria previsível em condições de mercado e, dessa forma, altera o comportamento da RWE, o que não teria acontecido sem a medida notificada. A Alemanha realizou uma avaliação da rendibilidade esperada das centrais elétricas alimentadas a lenhite da RWE. De acordo com o cálculo revisto, as centrais são rentáveis e os seus lucros cessantes ultrapassam o montante da compensação (ver considerandos 64 a 65). Embora a Alemanha admita que existe um certo nível de incerteza nas projeções e alguns terceiros apresentem cenários de rendibilidade alternativos, num cenário contrafactual, ou seja, na ausência da medida notificada, a RWE teria provavelmente mantido as instalações em funcionamento. De acordo com os cálculos apresentados pela Alemanha, num cenário contrafactual, as instalações da RWE teriam continuado a obter lucros e, na ausência da medida notificada, a RWE não teria tido um incentivo para eliminar progressivamente as suas centrais a lenhite. Dado que, no cenário factual, a medida notificada especifica a eliminação progressiva das instalações rentáveis da RWE em troca de uma contrapartida financeira, além de proporcionar segurança jurídica, previsibilidade e outras vantagens (ver considerando 232), existe um claro efeito de incentivo sobre a RWE.

(360) A Comissão considera igualmente que o facto de a RWE já ter encerrado seis unidades ([150]) antes de a Alemanha ter apresentado à Comissão a medida RWE alterada, em dezembro de 2022, não põe em causa o efeito de incentivo à RWE para encerrar essas unidades. Tal deve-se ao facto de a RWE, ao encerrar estas seis unidades, ter agido na expectativa de que a Alemanha pagaria a compensação prevista na lei sobre o encerramento (que foi adotada em 8 de agosto de 2020, antes do encerramento das instalações, como referido no considerando 30) e no contrato de 2021, tendo recebido da Alemanha o máximo das garantias referentes à concessão do auxílio que podia legitimamente obter. Além disso, a Alemanha alegou que a medida RWE, tal como inicialmente prevista e na sua forma alterada, tem um efeito de incentivo sobre a RWE (ver considerando 244).

(361) Além disso, em conformidade com o ponto 427 das CEEAG, a medida não deve conduzir a uma evasão às regras aplicáveis às medidas de segurança do aprovisionamento. A este respeito, a Comissão observa que a medida notificada não se destina a resolver problemas de segurança do aprovisionamento a longo ou a curto prazo resultantes de uma deficiência do mercado ou regulamentar, o que foi igualmente confirmado pelas autoridades alemãs (ver considerandos 245 a 246), antes visa eliminar progressivamente as centrais elétricas alimentadas a lenhite, a fim de reduzir significativamente as emissões de gases com efeito de estufa no setor da eletricidade, o que, por sua vez, levará a Alemanha a atingir as suas metas climáticas para 2030 e 2045 (ver considerando 21). Além disso, a compensação a conceder à RWE ao abrigo da medida notificada não constitui uma remuneração pela capacidade disponível, mas sim uma compensação pelos lucros cessantes da RWE devido ao encerramento antecipado obrigatório das suas unidades alimentadas a lenhite. Por conseguinte, a medida notificada não conduz a uma evasão às regras aplicáveis às medidas de segurança do aprovisionamento, em conformidade com o ponto 427 das CEEAG.

(362) Assim, pode concluir-se que a medida RWE alterada tem um efeito de incentivo, tal como exigido pelo ponto 427 das CEEAG, uma vez que induz o beneficiário a alterar o seu comportamento através do encerramento das suas centrais elétricas alimentadas a lenhite mais cedo do que o previsto e de uma forma mais ordenada e previsível, que o beneficiário não realizaria sem o auxílio ou realizaria de maneira limitada ou diferente.

6.3.2.3. Inexistência de violação de qualquer disposição pertinente do direito da União

(363) Nos termos do ponto 33 das CEEAG, o auxílio não pode ser declarado compatível com o mercado interno se a atividade auxiliada, a medida de auxílio ou as modalidades da sua atribuição, incluindo o seu modo de financiamento quando este fizer parte integrante da medida, implicarem uma violação indissociável do direito aplicável da União.

(364) No caso em apreço, a Comissão apreciou, em especial, se a medida notificada viola o princípio do poluidor-pagador previsto no artigo 191.º, n.º 2, do TFUE, segundo o qual «[a] política da União no domínio do ambiente terá por objetivo atingir um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. Basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.» No ponto 19, n.º 58, das CEEAG, o princípio do poluidor-pagador foi definido do seguinte modo: «*os custos da luta contra a poluição devem ser imputados ao poluidor que a origina*».

([150]) Primeira unidade (Niederaußem D) em dezembro de 2020, ou seja, na sequência da adoção da lei sobre o encerramento em agosto de 2020, três unidades (Neurath B, Niederaußem C, Weisweiler E) até ao final de 2021 e duas outras unidades em 2022 (Neurath A, Frechen/Wachtberg); ver quadro 2.

(365) A Comissão concorda com a Alemanha quando alega (ver considerando 247) que o princípio do poluidor-pagador é respeitado, uma vez que os custos a compensar são causados pelo encerramento antecipado e não pelos operadores. Por outras palavras, a compensação não cobriria os custos que os operadores teriam sempre de suportar num cenário sem a eliminação progressiva da lenhite.

(366) Por conseguinte, a medida notificada não viola o artigo 191.º, n.º 2, do TFUE, nem o princípio descrito no ponto 19, n.º 58, das CEEAG.

(367) Um terceiro alegou que as atividades dos operadores violam atos de direito derivado da União, por exemplo, a Decisão de Execução (UE) 2018/1135 da Comissão relativa às informações a comunicar sobre a execução da DEI, ou as regras relativas às tarifas da água e aos custos dos danos (ver considerando 151). A Comissão considera que estas alegações não estão relacionadas com o caso em apreço pelas razões já indicadas no considerando 360.

(368) Por conseguinte, a Comissão conclui que a medida RWE alterada não viola quaisquer disposições pertinentes ou princípios gerais do direito da União e está em conformidade com o ponto 33 das CEEAG.

6.3.3. *Condição negativa: a medida de auxílio não pode alterar indevidamente as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum*

6.3.3.1. Minimização das distorções da concorrência e das trocas comerciais

(369) A medida notificada afeta principalmente o mercado da eletricidade na Alemanha, no qual vários fornecedores estão em concorrência entre si. Poderá também afetar os mercados da eletricidade nos países vizinhos, tendo em conta as interligações transfronteiriças.

6.3.3.1.1. Necessidade do auxílio

(370) Com base no ponto 428 das CEEAG, a Comissão considera que uma medida é necessária se o Estado-Membro conseguir demonstrar que a medida visa uma situação em que a medida consegue proporcionar uma melhoria significativa que o mercado, por si só, não consegue proporcionar. Por exemplo, permitindo a eliminação progressiva da capacidade de produção de energia à base de carvão e, por conseguinte, contribuindo para o desenvolvimento de uma atividade económica de produção de energia a partir de fontes alternativas, o que não ocorreria na mesma medida na ausência da medida. Neste contexto, a Comissão pode ter igualmente em consideração se o próprio mercado conseguiria alcançar uma redução das emissões de CO_2 semelhante na ausência da medida ou se a medida contribui significativamente para garantir uma segurança e previsibilidade jurídicas que não existiriam na ausência da medida, facilitando assim a transição ecológica.

(371) A Comissão considera que, uma vez que as unidades pertinentes da RWE são rentáveis (ver considerandos 64 e 65), não têm um incentivo para sair do mercado, pelo menos na medida e dentro do prazo previstos pela medida notificada, pelo que o mercado, por si só, não pode alcançar os objetivos pretendidos da medida notificada. Tal como descrito no considerando 21, o principal objetivo da medida notificada é alcançar a neutralidade climática até 2045 e cumprir as metas intercalares de 2030, permitindo um maior desenvolvimento das FER no mercado da produção de eletricidade. Uma eliminação gradual da lenhite criará a necessidade de novas unidades e capacidades de produção de eletricidade, uma vez que a eliminação progressiva da lenhite diminuirá a capacidade existente de produção de eletricidade na Alemanha, ou seja, diminuirá a oferta enquanto a procura se manterá inalterada, o que, por sua vez, abrirá caminho à penetração de novas FER no mercado e permitirá à Alemanha reduzir as emissões de CO_2 e alcançar a neutralidade climática até 2045. A Alemanha alega que, independentemente da penetração das FER, as reduções das emissões associadas à eliminação progressiva da lenhite são necessárias para alcançar as metas climáticas da Alemanha (ver considerando 21). Além disso, a medida notificada proporciona segurança jurídica e uma trajetória de desmantelamento fiável, que não teria existido na ausência da medida notificada e que é essencial nas regiões afetadas pela eliminação progressiva da lenhite.

(372) Por conseguinte, a Comissão considera que a medida notificada visa uma situação em que consegue proporcionar uma melhoria significativa que o mercado, por si só, não consegue proporcionar em tempo útil. Além disso, a Comissão observa que a eliminação progressiva da capacidade de produção de energia a partir de lenhite contribui para o desenvolvimento da atividade económica de produção de eletricidade a partir de FER, o que não ocorreria na mesma medida sem a medida notificada (ver considerandos 350 a 351).

(373) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que a medida notificada é necessária para alcançar o seu objetivo e facilita a transição ecológica, em conformidade com o ponto 428 das CEEAG.

6.3.3.1.2. Adequação

(374) O ponto 429 das CEEAG exige que o Estado-Membro demonstre que a medida é um instrumento de intervenção adequado para alcançar o objetivo pretendido, ou seja, não pode existir uma política e um instrumento de auxílio que causem menos distorções e sejam capazes de alcançar os mesmos resultados. Por exemplo, se a medida for bem direcionada, de modo a contribuir para o desenvolvimento da produção de eletricidade a partir de fontes alternativas, atenuando simultaneamente o impacto no funcionamento do mercado da eletricidade e no emprego, e garantir a previsibilidade do encerramento, contribuindo, ao mesmo tempo, para a consecução das metas de redução das emissões de CO_2.

(375) As autoridades alemãs optaram por eliminar progressivamente a lenhite através de uma solução negociada, na sequência da recomendação da Comissão do Carvão (ver considerandos 24 e 232). Os membros da Comissão do Carvão representavam um vasto espetro de agentes sociais, políticos e económicos e propuseram os leilões como a via mais adequada a seguir.

(376) Tal como descrito nos considerandos 25 a 28, antes de decidir sobre a medida notificada, a Alemanha avaliou várias alternativas políticas. As autoridades alemãs consideraram três cenários políticos alternativos: i) a utilização do atual CELE e das metas para as energias renováveis, ii) um preço mínimo nacional para o CO_2 para os setores já abrangidos pelo CELE, iii) encerramento regulamentar sem compensação. Na opinião da Alemanha, a medida notificada é adequada no âmbito de um instrumento político para aplicar a eliminação progressiva da lenhite alemã de uma forma eficaz em termos de custos, previsível, socialmente aceitável e juridicamente segura.

(377) A Comissão toma nota da explicação da Alemanha de que essas outras opções políticas não foram escolhidas porque não teriam permitido alcançar as metas de desenvolvimento da atividade económica de produção de eletricidade a partir de fontes alternativas de uma forma igualmente direcionada e não teriam permitido determinar antecipadamente uma trajetória gradual de encerramento, o que teria tido um impacto negativo na segurança do aprovisionamento e nos trabalhadores do setor. A Comissão considera que, uma vez que o principal objetivo das autoridades alemãs é reduzir as emissões de CO_2 para alcançar a neutralidade climática e que as centrais elétricas alimentadas a lenhite geram emissões consideráveis (por exemplo, em 2021, essas centrais emitiram 110 milhões de toneladas de CO_2, como referido no considerando 17), a conclusão da Alemanha de que só é possível alcançar a neutralidade climática visando o setor da produção de eletricidade a partir de lenhite é razoável.

(378) Além disso, a Comissão observa que ordenar um encerramento regulamentar a partir de 2020 teria constituído uma intervenção mais significativa nos direitos de propriedade da RWE (ver secção 6.1.2.1 a respeito dos princípios das intervenções nos direitos de propriedade ao abrigo da GG), o que, com toda a probabilidade, eliminaria a base comercial da eliminação progressiva da lenhite consensualizada entre o Governo alemão e os operadores com o contrato de 2021, que inclui uma renúncia total a vias de recurso (ver considerando 232), podendo assim comprometer a consecução das metas climáticas para 2030 e 2045. Por conseguinte, a Comissão considera razoável um encerramento gradual durante um período mais longo.

(379) A Comissão considera ainda que uma subvenção não reembolsável é o instrumento de auxílio mais adequado para alcançar o objetivo pretendido em comparação, por exemplo, com um empréstimo ou uma garantia. Só uma subvenção serve o objetivo de compensar a RWE pelos lucros que teria obtido na ausência do encerramento antecipado.

(380) Terceiros alegaram que a compensação e o seu cálculo não são adequados, uma vez que muitas centrais elétricas alimentadas a lenhite teriam encerrado de qualquer modo, ou seja, sem compensação, impulsionadas pelas forças do mercado (considerandos 170, 171 e 174). A este respeito, a Comissão remete para o cálculo revisto apresentado pela Alemanha, que demonstra que oito das nove unidades da RWE, para as quais foram apresentados dados por unidade, terão perdido lucros no período entre 2021 e 2026, e que o VAL destes lucros cessantes excede o VAL da compensação acordada para a RWE (considerandos 64 a 65).

(381) Alguns terceiros remeteram para o caso polaco relativo ao apoio ao encerramento de minas de carvão ([151]) (ver considerandos 170 e 174). A Comissão observa que esses auxílios foram aprovados ao abrigo da decisão do Conselho de 2010, que se aplica aos casos de encerramento de minas de carvão não competitivas. No entanto, o presente caso é diferente, uma vez que a medida notificada visa compensar os lucros cessantes da RWE relacionados com a exploração das centrais elétricas (ver também considerando 430). Por conseguinte, no presente caso, não é possível utilizar como analogia o caso polaco relativo ao apoio ao encerramento de minas de carvão não competitivas.

(382) Terceiros salientaram igualmente que a Espanha optou por uma medida diferente para eliminar progressivamente a produção de eletricidade a partir do carvão (considerando 172). A Comissão observa, a este respeito, que não tem de se pronunciar em abstrato sobre todas as medidas alternativas suscetíveis de ser previstas, uma vez que, embora o Estado-Membro em causa deva expor detalhadamente as razões para a adoção do regime de auxílios em causa, não tem de demonstrar, de forma positiva, que nenhuma outra medida concebível, por definição hipotética, poderia alcançar mais eficazmente o objetivo prosseguido ([152]).

(383) Além disso, a Comissão observa que as circunstâncias da eliminação progressiva do carvão são diferentes em Espanha e na Alemanha. Em primeiro lugar, importa salientar que os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação para decidir sobre a sua política energética e climática. O Tribunal de Justiça confirmou que cada Estado-Membro tem o direito de decidir sobre a sua matriz elétrica, em conformidade com o artigo 194.º do TFUE ([153]). Por conseguinte, a Comissão só manifestará preocupações com a medida escolhida no contexto de um procedimento em matéria de auxílios estatais se for evidente que existe uma política e um instrumento de auxílio que causem menos distorções e que permitam obter os mesmos resultados que a medida notificada pelo Estado-Membro. No caso em apreço, nenhum dos Estados-Membros mencionados pelos terceiros é comparável à Alemanha, nomeadamente porque a produção de eletricidade a partir de lenhite não desempenhava um papel tão importante na sua matriz energética. Além disso, a Alemanha demonstrou que outras formas, como um preço mínimo para o carbono, impostos especiais de consumo ou limites mais rigorosos de intensidade das emissões, teriam conduzido a resultados menos específicos ou não teriam permitido ao Governo orientar a eliminação progressiva da lenhite da mesma forma, a qual, nomeadamente, conduz à pacificação social, proporciona segurança jurídica e previsibilidade, tem em conta as ligações entre as centrais elétricas alimentadas a lenhite e as minas e assegura que a redução da produção de eletricidade a partir de lenhite é tão eficiente quanto possível para o sistema no seu conjunto (ver considerandos 25 a 29 e 232). Por conseguinte, as analogias utilizadas por terceiros não podem ser transpostas para a medida notificada.

(384) Por último, a Comissão observa que a medida notificada não só está prevista na lei, como também estabelecida num contrato em que os operadores renunciaram aos seus direitos legais de contestar a compensação. Tal proporciona ao Estado a certeza de que a lei sobre o encerramento não seria contestada pelos operadores, o que era impossível alcançar apenas através da lei em si mesma.

(385) Em conclusão, a Comissão considera que a medida notificada é bem direcionada com vista a alcançar o desenvolvimento da produção de eletricidade a partir de fontes alternativas, atenuando simultaneamente o impacto na segurança do aprovisionamento, e com vista a assegurar a previsibilidade dos encerramentos, contribuindo ao mesmo tempo para as metas nacionais alemãs de redução das emissões. Por conseguinte, a medida notificada está em conformidade com o ponto 429 das CEEAG e constitui um instrumento adequado para contribuir para o desenvolvimento de certas atividades económicas.

6.3.3.1.3. Proporcionalidade

(386) O ponto 430 das CEEAG exige que o auxílio seja, em princípio, concedido através de um procedimento de concurso competitivo, com base em critérios claros, transparentes e não discriminatórios. Este requisito não se aplica se o Estado-Membro demonstrar por motivos objetivos que é pouco provável que o procedimento de concurso seja competitivo. Pode ser esse o caso, por exemplo, quando o número de potenciais participantes é limitado, desde que tal não se deva a critérios de elegibilidade discriminatórios.

([151]) Decisão da Comissão relativa ao auxílio estatal SA.100533 (2021/NN) — Polónia — Alterações ao plano de encerramento na extração de carvão polaca (JO C 231 de 30.6.2023, p. 8).
([152]) Acórdão do Tribunal Geral de 21 de dezembro de 2022, Breuninger/Comissão, T-260/21, ECLI:EU:T:2022:833, n.º 63.
([153]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de setembro de 2020, Áustria/Comissão, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, n.º 80.

(387) A Alemanha alega que, no caso em apreço, não deve ser exigido um procedimento de concurso. Em primeiro lugar, a Comissão recorda o considerando 14 da decisão de início do procedimento e o considerando 16 da decisão alemã sobre a eliminação progressiva da hulha, segundo os quais as centrais a lenhite estão indissociavelmente ligadas às instalações mineiras, o que exige uma abordagem mais sistémica. Contrariamente às centrais elétricas a hulha alemãs, que adquirem o carvão no mercado mundial fora da Alemanha, as centrais elétricas a lenhite têm as suas minas em locais próximos. A lenhite não é uma mercadoria comercializada a nível mundial, uma vez que, devido ao seu poder calorífico relativamente baixo, o transporte de grandes volumes de lenhite a longa distância é pouco rentável. O mesmo se aplica às minas e centrais de lenhite alemãs, onde todo o processo é configurado de modo que as centrais da região utilizem a lenhite proveniente da mesma região. A Alemanha demonstrou que a extração de lenhite exige horizontes temporais longos para o ordenamento do território e prazos de execução extensos para planear as mudanças. Por conseguinte, o calendário de encerramento das centrais também se baseia em considerações técnicas e de planeamento, o que dificultaria a realização de um leilão com resultados incertos. Estas considerações relativas ao ordenamento do território não se aplicam às centrais a hulha alemãs (ver considerando 32). Além disso, na zona de extração de Rhenish, que alimenta todas as centrais a lenhite circundantes, a RWE é o único operador de minas e centrais de maiores dimensões, pelo que essas centrais elétricas na zona em questão não podiam ser objeto de concurso (ver considerando 32). Por conseguinte, a Comissão concorda com as autoridades alemãs quanto ao facto de não poder ser exigido um procedimento de concurso competitivo no caso em apreço e de a eliminação progressiva da lenhite exigir uma abordagem mais sistémica.

(388) Alguns terceiros não concordam com este ponto de vista e alegaram que, para criar concorrência nos concursos, as instalações de lenhite de menor e de maior dimensão poderiam ter sido objeto de um concurso conjunto (ver considerando 198).

(389) A Comissão observa que a situação das centrais elétricas a lenhite de menor dimensão é diferente devido à maior diversidade de proprietários (*são exploradas na Alemanha cerca de 45 instalações de lenhite de menor dimensão diferentes*), que consistem normalmente em utilizadores industriais que consomem a sua própria produção de eletricidade (e muitas vezes também de calor). Com efeito, para algumas instalações de menor dimensão que também produzem calor numa configuração de PCCE, a data de descontinuação foi fixada noutro instrumento de descarbonização (*Kraft-Wärme Kopplungsgesetz*, lei sobre a produção combinada de calor e eletricidade) (ver considerando 271). Além disso, devido à sua dimensão, o eventual encerramento de instalações de lenhite de menor dimensão não tem as mesmas repercussões para as minas próximas que o encerramento das grandes centrais elétricas a lenhite ([154]). Porém, inversamente, se as minas de lenhite (pertencentes aos mesmos proprietários que as grandes centrais elétricas a lenhite) não tivessem uma trajetória clara de eliminação progressiva, tal como previsto na medida notificada, as instalações de lenhite de menor dimensão dependentes das minas poderiam ter dificuldades em obter combustível. Assim, os dois grupos (pequenas e grandes centrais) não poderiam participar nos mesmos leilões em pé de igualdade.

(390) Uma vez que, neste caso, não existe um procedimento de concurso competitivo, a Comissão apreciará a proporcionalidade caso a caso, a fim de verificar se a compensação se limita ao mínimo necessário, em conformidade com o ponto 432 das CEEAG. Neste contexto, a Comissão analisará em pormenor os pressupostos utilizados pelo Estado-Membro para determinar a perda de lucros e os custos adicionais com base nos quais se calculou a compensação pelo encerramento antecipado, comparando a rendibilidade esperada nos cenários factual e contrafactual. O cenário contrafactual deve basear-se em pressupostos devidamente justificados e numa evolução realista do mercado e deve refletir as previsões de receitas e custos de cada entidade em questão, tendo simultaneamente em conta eventuais ligações funcionais diretas entre entidades.

(391) A Comissão observa que, na sequência da adoção da decisão de início do procedimento, a Alemanha apresentou um cálculo revisto dos lucros cessantes para as instalações da RWE (ver considerandos 63 a 75) com encerramento previsto em conformidade com a lei sobre o encerramento e a lei de alteração ([155]).

(392) Mais especificamente, para as seis unidades já encerradas, os pressupostos utilizados no cálculo revisto (por exemplo, no que respeita aos preços da eletricidade e do CO_2 e à inflação) baseiam-se nas expectativas do mercado e nas informações disponíveis imediatamente antes das respetivas datas de encerramento dessas unidades ([156]). A Comissão considera esta abordagem razoável, uma vez que era esse o montante de lucros que a RWE podia esperar perder quando encerrou essas unidades.

([154]) Tal como descrito no considerando 26 da decisão alemã sobre a eliminação progressiva da hulha, a Alemanha previa que todas as propostas para as pequenas centrais a lenhite representassem, em conjunto, apenas 0,9 GW. Em comparação, cada uma das várias instalações individuais da RWE (como a Niederaußem K, a Neurath F [BoA 2] e a Neurath G [BoA 3]) tem uma capacidade igual ou mesmo superior a esse total.

([155]) A Alemanha não apresentou cálculos específicos a longo prazo para as sete unidades a encerrar após 2027, uma vez que os dados existentes e o cálculo relativo às unidades a encerrar antes de 2027 são já suficientes para justificar o montante da compensação ao abrigo da medida RWE alterada.

([156]) Tal é igualmente válido para o encerramento da unidade Frechen/Wachtberg em dezembro de 2022, caso em que, devido aos aspetos práticos do calendário da apresentação de 23 de dezembro de 2022, as expectativas do mercado foram obtidas a partir de um período de duas semanas ocorrido dois meses antes do encerramento efetivo.

(393) Para as três unidades com encerramento previsto para janeiro e março de 2025, o cálculo revisto baseia-se nas informações mais atualizadas disponíveis no momento da apresentação do cálculo revisto. A Comissão considera esta abordagem razoável e conforme com a jurisprudência do Tribunal de Justiça ([157]).

(394) No que diz respeito à questão da pertinência dos pressupostos fundamentais (preços do CO_2 e da eletricidade) utilizados para estas três unidades no cálculo revisto e da evolução do mercado ocorrida desde a apresentação do cálculo revisto e após a adoção da decisão de prorrogação, a Comissão considera razoável e justificado o argumento da Alemanha de que não é necessária uma atualização adicional desses pressupostos (ver considerando 75). Com efeito, é prática normal da indústria que os operadores de lenhite utilizem produtos de futuros oferecidos pelas bolsas para cobrir financeiramente as suas margens no futuro próximo de forma estável e previsível e evitar a exposição a grandes flutuações de preços no mercado à vista.

(395) A Comissão observa que o horizonte de cobertura típico utilizado pelos operadores de centrais a lenhite é de três anos e corresponde à amplitude de liquidez do mercado alemão da eletricidade ([158]). Assim, num cenário contrafactual, as três unidades teriam podido entrar no mercado entre 21 de outubro de 2022 e 4 de novembro de 2022 (o período em que os dados do mercado destas centrais foram extraídos para efeitos de cálculo dos lucros cessantes) e vender gradualmente a sua produção de eletricidade prevista para, pelo menos, parte do período após o encerramento no cenário factual e adquirir um volume correspondente de licenças de emissão. A RWE concordou que a venda antecipada da produção de eletricidade é uma prática comercial normal (ver considerando 179(b)). A Alemanha argumentou que se trata, por conseguinte, de um comportamento plausível no cenário contrafactual.

(396) A Comissão considera que, uma vez que a operação teria ocorrido em 2022, é plausível que a RWE pudesse, nessa altura, vender eletricidade a fornecer até ao final de 2025. O encerramento das três unidades está previsto para janeiro e março de 2025. Por conseguinte, a Comissão considera um cenário contrafactual plausível calcular os lucros cessantes para estas três unidades para o resto de 2025. A Alemanha alega que existiriam lucros cessantes para estas unidades também relativamente ao ano de 2026, no montante de 131 milhões de EUR, ou seja, 6 % do total dos lucros cessantes em termos de VAL (as três unidades são as únicas para as quais são alegados lucros cessantes relativamente a 2026, como referido no considerando 258). A Comissão observa que, mesmo sem os lucros cessantes das três unidades relativamente ao ano de 2026, o remanescente dos lucros cessantes (2,0 mil milhões de EUR em termos de VAL) continua a ser superior ao montante da compensação (1,7 mil milhões de EUR em termos de VAL). Assim, tal abordagem conservadora não alteraria fundamentalmente o resultado de que o valor atual do montante da compensação é inferior ao dos lucros cessantes.

(397) Na sequência da decisão de início do procedimento, terceiros manifestaram preocupações quanto ao facto de determinados parâmetros fundamentais da compensação serem irrealistas ou inadequados (ver considerandos 190, 197, 203 e 205). A Comissão considera que o cálculo revisto responde a estas preocupações. Veja-se, especificamente, os considerandos 393 a 396, 410 e 411 sobre os pressupostos relativos aos preços da eletricidade e do CO_2; os considerandos 397, 403, 405 e 412 sobre a duração do período para o qual são calculados os lucros cessantes; os considerandos 399 e 400 sobre a ausência do mecanismo de atualização e o considerando 406 sobre a inclusão e o tratamento dos custos fixos. Vários terceiros criticaram a transparência da medida, nomeadamente o processo de conceção da medida, no que diz respeito, por exemplo, aos cálculos da compensação e à incerteza quanto à atividade específica a que a compensação diz respeito (ver considerandos 193, 197, 203, 204 e 205). A Comissão considera que o cálculo revisto responde a estas preocupações, uma vez que demonstra que os lucros cessantes de um determinado grupo de instalações são, por si só, suficientes para justificar o montante da compensação (ver considerando 403).

([157]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de outubro de 2016, DEI/Comissão, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, n.º 49; ver também acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 2021, C-847/19 P, Achemos Grupė e Achema/Comissão, ECLI:EU:C:2021:343, n.º 43; e acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de março de 2021, C-362/19 P, Comissão/Fútbol Club Barcelona, ECLI:EU:C:2021:169, n.ºs 62-64.

([158]) Ver, por exemplo, BloombergNEF: *Mapping Power Sector Hedges in Europe*, 13 de agosto de 2019, em linha: https://about.bnef.com/.

(398) Além disso, nos termos do ponto 433 das CEEAG, se o encerramento das atividades do setor do carvão ocorrer mais de três anos após a concessão da compensação, o Estado-Membro tem de introduzir um mecanismo para atualizar o cálculo da compensação com base nos pressupostos mais recentes, a menos que possa demonstrar por que motivo a utilização desse mecanismo não se justifica devido a circunstâncias excecionais no caso em apreço.

(399) Tal como descrito no considerando 76, a Alemanha explicou que não é necessário um mecanismo de atualização no caso em apreço porque o encerramento das instalações ocorrerá em tempo útil. A Comissão concorda com a Alemanha. A Comissão observa que, no que diz respeito às unidades da RWE já encerradas, os pressupostos utilizados estão tão próximos quanto possível do encerramento efetivo das instalações. No que se refere às unidades que deverão ser encerradas no futuro, o encerramento das três unidades que são tidas em conta no cálculo revisto está previsto para 31 de março de 2025, ou seja, em menos de três anos a contar de hoje e do momento em que foram extraídos os pressupostos apresentados à Comissão (ou seja, outubro/novembro de 2022), não estando estimados lucros cessantes para as instalações que deverão encerrar após essa data. A Comissão recorda igualmente que o momento da concessão da medida RWE alterada é a notificação da decisão da Comissão (ver considerando 78), que também ocorre menos de três anos antes do encerramento previsto da última das três unidades. Por conseguinte, e tendo igualmente em conta os argumentos apresentados no considerando 396 relativamente aos principais pressupostos, a Comissão considera que não é necessário um mecanismo de atualização para a medida RWE alterada.

(400) A avaliação da Comissão sobre o cálculo revisto da compensação prevista ao abrigo da medida RWE alterada, tendo em conta as dúvidas suscitadas na decisão de início do procedimento, é a seguinte:

6.3.3.1.3.1. Os lucros cessantes estendem-se a muito longo prazo

(401) O cálculo revisto da medida RWE alterada estima os lucros cessantes das centrais elétricas a lenhite da RWE sujeitas a encerramento antecipado em 2,2 mil milhões de EUR em 2022, quando o VAL da compensação acordada é de 1,7 mil milhões de EUR. Por conseguinte, o VAL da compensação é inferior aos lucros cessantes estimados.

(402) A Comissão observa que o cálculo revisto da Alemanha mostra que se estima que oito das 16 unidades da RWE no calendário de eliminação progressiva tenham perdido lucros no período entre 2021 e 2026. Embora se trate de um período significativamente mais curto do que o período dos dados apresentados antes da decisão de início do procedimento e esse encurtamento constitua um passo no sentido de uma avaliação mais prudente e razoável, a Comissão observa que, pelas razões expostas nos considerandos 396 e 397, não considerará as alegações da Alemanha sobre lucros cessantes relativos ao ano de 2026. A Alemanha não apresentou cálculos para as sete unidades a encerrar após 2026, uma vez que, na sua opinião, o cálculo relativo às unidades a encerrar antes dessa data já é suficiente para justificar o montante da compensação ao abrigo da medida RWE alterada.

(403) A Comissão observa que, no que diz respeito às unidades já encerradas das centrais elétricas, os lucros cessantes dependem, em grande medida, das expectativas do mercado quanto aos preços futuros da eletricidade e do CO_2 no momento do respetivo encerramento. Assim, nem todas as unidades da RWE já encerradas perderam lucros (ver considerando 66).

(404) A Comissão observa que, contrariamente aos dados apresentados antes da decisão de início do procedimento, o cálculo revisto tem em conta apenas um período limitado de menos de três anos para a estimativa dos lucros cessantes num cenário contrafactual conservador, que é anterior às datas de encerramento previstas das unidades. Tal reduz significativamente a incerteza em torno das projeções, especialmente no que se refere aos parâmetros de entrada que têm um impacto elevado nos lucros cessantes, como os preços do CO_2 e da eletricidade ou a vida útil presumida das unidades. Quanto mais curto for o horizonte temporal, menor será a probabilidade de ocorrência de acontecimentos ou alterações inesperados ou disruptivos nas tendências presumidas. Tal contribui consideravelmente para responder às dúvidas expressas nos considerandos 123 a 132 da decisão de início do procedimento, em que a Comissão argumentou que os cálculos apresentados se estendiam a muito longo prazo e eram incertos.

(405) Do lado dos custos, o cálculo revisto inclui não só os custos fixos das centrais elétricas, mas também os custos fixos da extração mineira. A Comissão observa que tal parece estar em conformidade com a prática da indústria, uma vez que as minas e centrais de lenhite são normalmente consideradas parte de um sistema económico indissociável (ver considerandos 67 e 259). Os cálculos apresentados antes da decisão de início do procedimento incluíam apenas custos variáveis da extração mineira, que tendiam a subestimar os custos de produção e a sobrestimar os lucros cessantes. Em contrapartida, no cálculo revisto, são incluídos os custos totais da extração mineira (fixos mais variáveis), o que a Comissão considera mais realista e razoável. A Comissão considera igualmente que a estabilidade dos custos da extração mineira por unidade de produção é um pressuposto razoável, tendo em conta o período curto do cenário contrafactual.

(406) No que diz respeito à duração do funcionamento das centrais elétricas na ausência da lei sobre o encerramento e às dúvidas conexas expressas nos considerandos 124 a 125 da decisão de início do procedimento, a Comissão observa que o cálculo revisto já não presume períodos de vida operacional até 70 anos. Tal deve-se ao período muito mais curto dos lucros cessantes utilizado no cálculo revisto. Além disso, com base no cálculo revisto, nenhuma instalação para a qual sejam alegados lucros cessantes deverá encerrar mais de três anos após o último ano relativamente ao qual são alegados lucros no cenário contrafactual; de facto, sete das oito unidades para as quais são alegados lucros cessantes deverão funcionar apenas mais dois anos para além do período dos lucros alegados no cenário contrafactual (considerando 65). Assim, a pequena diferença nos cenários factual e contrafactual no cálculo revisto permite à Comissão considerar dissipadas as dúvidas expressas nos considerandos 124 e 125 da decisão de início do procedimento, tal como alegado pela Alemanha (secção 5.3.4).

(407) Além disso, no que diz respeito à dúvida sobre os investimentos necessários para o funcionamento sustentado das centrais a longo prazo (ver considerandos 126 a 127 da decisão de início do procedimento), a Comissão observa que o período muito mais curto dos lucros cessantes previstos utilizado no cálculo revisto dissipa suficientemente a dúvida, tal como alegado pela Alemanha (considerando 263). No que diz respeito à Niederaußem D, a Comissão manifestou especificamente dúvidas sobre se a instalação poderia funcionar para além de 2020 devido ao cumprimento da Diretiva 2010/75/UE relativa às emissões industriais e das normas mais rigorosas conexas para as grandes instalações de combustão, mas observa que o cálculo revisto da Alemanha já não estima lucros cessantes para esta instalação (considerando 263).

(408) A Comissão tinha anteriormente levantado dúvidas quanto às incertezas em torno das projeções futuras (considerando 129 da decisão de início do procedimento). A Comissão observa agora que o cálculo revisto utiliza dados verificáveis e independentes baseados no mercado, que estavam disponíveis imediatamente antes da data de encerramento (para as unidades encerradas) ou no momento da apresentação do cálculo revisto (para as unidades ainda operacionais) (considerando 67). O cálculo revisto também tem em conta apenas um período limitado para a estimativa dos lucros cessantes, o que reduz significativamente as incertezas em torno das projeções futuras. Além disso, a taxa de atualização (CMPC de 7,5 %) aplicada para efeitos de atualização tanto dos lucros cessantes como da compensação parece ser plausível, tendo em conta o período mais curto dos lucros cessantes (ver considerando 264). Por conseguinte, a Comissão conclui que as suas dúvidas quanto às incertezas em torno das projeções futuras foram dissipadas.

(409) No que diz respeito à dúvida sobre os preços dos combustíveis e do CO_2 (ver considerando 130 da decisão de início do procedimento), a Comissão salienta que o cálculo revisto da Alemanha tem em conta expectativas atualizadas e baseadas no mercado para os preços do CO_2, dos combustíveis e da eletricidade ([159]). Este aspeto desempenha um papel importante na avaliação da rendibilidade das centrais elétricas em causa, uma vez que os preços da eletricidade influenciam as receitas da venda da eletricidade e os preços do CO_2 influenciam a componente mais importante e incerta dos custos operacionais das centrais a lenhite. Especificamente, para as unidades já encerradas no momento da apresentação do cálculo revisto, este utiliza cotações médias de produtos de futuros na bolsa EEX a partir de um período de duas semanas imediatamente anterior às respetivas datas de encerramento, enquanto para as unidades encerradas após a apresentação do cálculo revisto, o cálculo utiliza cotações médias registadas entre 21 de outubro de 2022 e 4 de novembro de 2022.

([159]) Os preços dos combustíveis (hulha e gás) influenciam as expectativas de preços da eletricidade, uma vez que as centrais elétricas alimentadas a carvão e a gás funcionam normalmente como os principais responsáveis pela fixação de preços no mercado. Por conseguinte, os futuros de preços da eletricidade contêm implicitamente previsões sobre a evolução dos preços dos combustíveis.

(410) A Comissão observa igualmente que o período muito mais curto em que são tidos em conta os lucros cessantes reduz a incerteza em torno dos preços previstos do CO_2 e da eletricidade. Este período abrange apenas alguns anos futuros, ao contrário dos cálculos apresentados pela Alemanha antes da decisão de início do procedimento, que, em alguns casos, chegavam a 2061. O período mais curto permitiu utilizar no cálculo revisto as expectativas baseadas no mercado e as recentes expectativas de evolução dos preços. O mercado organizado alemão da eletricidade, com um mecanismo transparente de formação de preços baseado em propostas competitivas, oferece a possibilidade de garantir contratos de cobertura para a eletricidade, por exemplo através da plataforma de negociação EEX, que é utilizada pela RWE para cobrir financeiramente as suas vendas de eletricidade através da compra da mesma gama de produtos que foram utilizados para calcular os lucros cessantes no cenário contrafactual ([160]). A utilização destes dados reais e verificáveis sobre os preços de mercado como base para o cenário contrafactual tendo em vista o cálculo dos lucros cessantes reforça significativamente a solidez do cálculo revisto, uma vez que corresponde ao comportamento de cobertura normal da RWE num horizonte temporal plausível.

(411) A utilização de hipóteses de preços mais recentes e de períodos mais curtos para o cálculo dos lucros cessantes apresentados no cálculo revisto está igualmente em conformidade com o ponto 433 das CEEAG, que exige um mecanismo de atualização se a compensação pelo encerramento de instalações a carvão for concedida mais de três anos antes do encerramento efetivo. No caso específico das unidades da RWE, a Comissão considera dissipada a sua dúvida inicial quanto à adequação dos preços projetados dos combustíveis e do CO_2, mesmo considerando uma abordagem mais conservadora do que a exigida pelo ponto 433 das CEEAG. Não só os auxílios são concedidos menos de três anos antes do encerramento efetivo das oito unidades relativamente às quais a Alemanha alega lucros cessantes, como a sua proporcionalidade é avaliada com base em pressupostos que não têm mais de três anos em relação ao encerramento. Mais do que isso, os lucros cessantes estimados que são suficientes para exceder o montante da compensação em termos de VAL não se estendem para além de três anos a contar do momento do encerramento das oito unidades e também não vão além de um horizonte de cobertura típico dessas unidades (a partir do momento em que foram assumidos os pressupostos sobre os principais parâmetros).

(412) No que diz respeito à dúvida expressa no considerando 131 da decisão de início do procedimento, em que a Comissão assinala que não tinha recebido dados relativos a cada uma das unidades com encerramento previsto, a Comissão salienta que o cálculo revisto contém dados para cada uma das nove unidades da RWE com encerramento previsto até 31 de março de 2025. A Comissão regista o argumento da Alemanha de que tal é suficiente para justificar o montante da compensação (considerando 266) e considera dissipada a sua dúvida sobre esta questão.

(413) Quanto à dúvida expressa no considerando 132 da decisão de início do procedimento, a respeito da ausência de uma análise de sensibilidade no que diz respeito aos preços do CO_2 e da eletricidade, a Comissão observa que o cálculo revisto utiliza, no cenário contrafactual, dados reais e verificáveis sobre os preços de mercado e simula um comportamento de cobertura normal dos operadores de centrais elétricas a lenhite num horizonte temporal realista. Estes dados são diferentes dos apresentados antes da decisão de início do procedimento, em que foram utilizados pressupostos não baseados no mercado num horizonte de longo prazo. Além disso, no caso das unidades já encerradas, foram utilizadas as projeções mais atualizadas disponíveis antes do encerramento para calcular os lucros cessantes, o que, na opinião da Comissão, torna obsoleta a necessidade de uma análise de sensibilidade. O mesmo se aplica às três unidades que ainda não foram encerradas e para as quais a Alemanha também alega lucros cessantes. Relativamente a essas unidades, a Comissão considera que os argumentos apresentados nos considerandos 395 e 396 demonstram a possibilidade realista, no cenário contrafactual, de bloquear as suas margens de exploração no momento da apresentação do cálculo revisto, com base no comportamento comum do mercado da RWE.

(414) A Comissão considera que o facto de o efeito sistémico do encerramento de centrais elétricas no mercado alemão da eletricidade ser tido em conta sob a forma de uma atualização nos preços da eletricidade no cenário contrafactual (em comparação com as expectativas reais do mercado no cenário factual) contribui para a solidez do cálculo revisto. No cenário contrafactual, os preços da eletricidade são inferiores aos do cenário real, uma vez que, no primeiro caso, existem mais unidades a lenhite em funcionamento e é possível satisfazer uma maior procura com capacidades de produção relativamente mais baratas. Mais concretamente, os preços da eletricidade no cenário contrafactual são inferiores em 1,7 %, em 2023, e 3,2 %, em 2026, aos do cenário factual (ver considerando 74). Isto significa que os lucros cessantes calculados no cenário contrafactual das unidades da RWE são inferiores aos que teriam sido calculados se este efeito não fosse tido em consideração. Assim, o cálculo resulta em estimativas mais conservadoras dos lucros cessantes.

([160]) Ver, por exemplo, BloombergNEF (2019): *Mapping Power Sector Hedges in Europe*. 13 de agosto de 2019, em linha: https://about.bnef.com/.

(415) Por último, a Comissão observa que outros parâmetros do cálculo revisto são concebidos de forma a tornar a estimativa dos lucros cessantes mais conservadora do que os cálculos apresentados antes da decisão de início do procedimento. Especificamente, o cálculo revisto não inclui as receitas provenientes da produção de calor e do mercado de compensação da eletricidade, subestimando assim os lucros cessantes. Além disso, o cálculo pressupõe que o limite máximo das receitas de mercado para os produtores de eletricidade, que no momento da apresentação atualizada só tinha sido aprovado para vigorar até 30 de junho de 2023, seria prorrogado até 30 de abril de 2024, reduzindo assim os lucros cessantes da central de Frechen/Wachtberg. No final, o Governo alemão decidiu não prorrogar a aplicação do limite máximo das receitas de mercado para além de 30 de junho de 2023 ([161]). Se o cálculo revisto tivesse tido em conta este aspeto, os lucros cessantes da central de Frechen/Wachtberg teriam sido 181 milhões de EUR mais elevados em termos de VAL. Além disso, o cálculo pressupõe que as unidades Neurath D e E serão encerradas em 31 de março de 2025, sendo os lucros cessantes incluídos apenas a partir dessa data, mas essas unidades poderiam ser encerradas no final de março de 2024 e, dessa forma, apresentar lucros cessantes mais elevados nos restantes meses de 2024 e em 2025 (considerando 259).

(416) No que diz respeito às afirmações de terceiros relativas à duração inexplicada do período subjacente ao cálculo dos lucros cessantes no cálculo revisto (ver considerando 194), a Comissão observa que o período não vai além do que a Alemanha considerou necessário para demonstrar que os lucros cessantes excedem a compensação. No que se refere ao limite máximo das receitas de mercado aplicado na Alemanha entre 1 de dezembro de 2022 e 30 de junho de 2023 com base no Regulamento (UE) 2022/1854 do Conselho ([162]), a situação jurídica na Alemanha é refletida nos cálculos e o limite máximo em si não é objeto do presente procedimento. De qualquer modo, o argumento de terceiros é irrelevante, uma vez que as três unidades da RWE, que alegadamente beneficiam de um tratamento mais favorável ao abrigo do limite máximo das receitas de mercado, não estão incluídas no cálculo revisto dos lucros cessantes da RWE apresentado pela Alemanha, já que apenas encerram após ou no final de 2030 e, por conseguinte, não têm qualquer impacto no cálculo revisto.

(417) No que diz respeito ao argumento de terceiros de que as instalações de lenhite da RWE beneficiam atualmente da lei sobre a manutenção das centrais elétricas de reserva (considerando 208), a Comissão observa que as unidades a lenhite abrangidas pela referida lei ([163]) são unidades diferentes das abrangidas pela medida RWE alterada. Por conseguinte, não existe sobreposição no caso das unidades a lenhite apoiadas pela medida notificada e pela lei sobre a manutenção das centrais elétricas de reserva.

(418) Por último, no que diz respeito ao argumento de um terceiro de que o cálculo dos lucros cessantes da RWE deve também ter em conta o potencial apoio estatal à expansão de centrais elétricas a gás preparadas para o hidrogénio nas instalações das unidades a lenhite encerradas (considerando 193), a Comissão considera satisfatórias as explicações da Alemanha a este respeito, segundo as quais quaisquer novas medidas separadas com vista à transição para a produção de energia com impacto neutro no clima atribuiriam o apoio através de concursos gerais e transparentes abertos a todas as empresas e não constituiriam qualquer garantia de apoio à RWE (ver considerando 273). Além disso, se esse novo apoio fosse concedido à RWE, diria respeito a custos elegíveis diferentes, ou seja, custos relacionados com a construção de uma nova central.

6.3.3.1.3.2. Mecanismo de encerramento diferido e mecanismo de reserva

(419) Conforme descrito no quadro 3, uma instalação da RWE será transferida para o mecanismo de encerramento diferido e receberá uma compensação pelo período em que permanecer nesse mecanismo (2029 a 2033), após o que será definitivamente encerrada. A Alemanha alegou que o mecanismo de encerramento diferido é compensado de forma independente e não afeta a compensação ao abrigo da medida notificada (considerando 35).

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

([162]) Regulamento (UE) 2022/1854 do Conselho, de 6 de outubro de 2022, relativo a uma intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia (JO L 261 I de 7.10.2022, p. 1).

([163]) Ver quadro 1 da Decisão da Comissão, de 30 de setembro de 2022, relativa ao auxílio estatal SA.103662 — Reserva de segurança temporária de produção de eletricidade a lenhite para poupar gás (JO C 439 de 18.11.2022, p. 1).

(420) Tal como referido no considerando 133 da decisão de início do procedimento, a Comissão concluiu, a título preliminar, que os montantes de compensação do mecanismo de encerramento diferido estão indissociavelmente ligados à compensação pelo encerramento. A Comissão tinha dúvidas quanto ao facto de o mecanismo de encerramento diferido constituir uma medida distinta, que não é necessário ter em conta na avaliação da proporcionalidade.

(421) Nos considerandos 120 a 123 da decisão de prorrogação, a Comissão analisou ainda as observações apresentadas pela Alemanha e concluiu, nessa fase, que não parecia haver sobreposição no cálculo dos dois instrumentos.

(422) A Comissão mantém esta opinião e conclui que não há sobreposição. Tendo em conta as explicações fornecidas pela Alemanha e pela RWE (ver considerandos 276 e 179), a Comissão considera que os pagamentos relativos ao mecanismo de encerramento diferido não são pertinentes, uma vez que o cálculo revisto da compensação pelo encerramento antecipado ao abrigo da medida notificada não inclui a instalação (Niederaußem G ou H) que seria transferida para o mecanismo de encerramento diferido. Além disso, a remuneração no âmbito do mecanismo de encerramento diferido não deve ser tida em conta na avaliação da proporcionalidade da medida RWE alterada, uma vez que se trata de dois instrumentos distintos:

a) Em primeiro lugar, a medida notificada compensa os lucros cessantes causados pelo encerramento antecipado obrigatório das instalações de lenhite da RWE, ao passo que o mecanismo de encerramento diferido compensa os operadores das instalações que foram colocadas em modo de espera. No caso da RWE, tal significará uma instalação — Niederaußem G ou H — que será transferida para o mecanismo de encerramento diferido em 31 de dezembro de 2029 e totalmente encerrada em 31 de dezembro de 2033.

b) Em segundo lugar, a medida notificada e o mecanismo de encerramento diferido abrangem períodos diferentes. A medida notificada diz respeito ao encerramento final a partir de 31 de dezembro de 2033, enquanto o mecanismo de encerramento diferido diz respeito ao período passado no mecanismo de encerramento diferido, ou seja, de 31 de dezembro de 2029 a 31 de dezembro de 2033. É o caso da Niederaußem G ou H, que é a única unidade da RWE a ser transferida para o mecanismo de encerramento diferido. Com a Niederaußem G ou H, a entrada no mecanismo de encerramento diferido tem lugar em 31 de dezembro de 2029, ao passo que o encerramento final ocorre em 31 de dezembro de 2033. Isto significa que não existe sobreposição, em termos de calendário, entre a medida notificada e a entrada da Niederaußem G ou H no mecanismo de encerramento diferido. Além disso, a Niederaußem G ou H não está incluída no cálculo revisto (ver considerando 66).

c) Em terceiro lugar, a medida notificada e o mecanismo de encerramento diferido seguem uma lógica diferente e a remuneração é calculada de forma distinta. Para a medida notificada, a remuneração é calculada com base em vários dados de entrada e previsões de lucros cessantes, ou seja, é uma remuneração prospetiva que analisa apenas anos posteriores ao encerramento, ao passo que o mecanismo de encerramento diferido é calculado com base nos lucros cessantes numa fórmula que verifica a rendibilidade de três anos anteriores, ou seja, é de natureza retrospetiva, considerando apenas os anos anteriores à entrada no mecanismo de encerramento diferido. Além disso, o cálculo dos lucros cessantes não inclui a compensação no âmbito do mecanismo de encerramento diferido. Por conseguinte, não há sobreposição nos custos/lucros abrangidos por estes dois instrumentos.

d) Em quarto lugar, a disposição da lei sobre o encerramento (ponto 45) segundo a qual o primeiro pagamento da compensação é efetuado no final do ano em que uma instalação de lenhite é encerrada definitivamente pela primeira vez ou transferida para o mecanismo de encerramento diferido diz respeito ao momento do pagamento da compensação e não à medida notificada enquanto tal. Assim, a medida notificada e o mecanismo de encerramento diferido não estão indissociavelmente ligados entre si e o pagamento da medida notificada não está subordinado ao mecanismo de encerramento diferido e vice-versa.

(423) Além disso, a Comissão considera que o mecanismo de encerramento diferido e a medida notificada são duas medidas distintas também à luz dos critérios estabelecidos na jurisprudência. O Tribunal de Justiça declarou que não se pode excluir que várias intervenções consecutivas do Estado devam, para efeitos da aplicação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, ser encaradas como uma única intervenção. Tal pode ser nomeadamente o caso quando intervenções consecutivas apresentem, no que respeita à sua cronologia, à sua finalidade e à situação da empresa no momento dessas intervenções, nexos de tal forma estreitos entre elas que é impossível dissociá-las ([164]). No caso em apreço, as duas medidas são separadas em dois períodos diferentes (ver considerando 423(b)). Têm uma finalidade diferente, uma vez que o mecanismo de encerramento diferido serve o mercado em situações de emergência e compensa os operadores pela manutenção das unidades em modo de espera, ao passo que a medida notificada compensa os lucros cessantes não recebidos devido à eliminação antecipada da lenhite, mas não obriga os operadores a continuarem a produzir eletricidade em determinadas condições. Além disso, as duas medidas têm duas bases jurídicas diferentes: o mecanismo de encerramento diferido é regulado pelo artigo 50.º da lei sobre o encerramento, enquanto o montante da compensação e os pormenores da sua gestão são regulados pelo artigo 44.º da lei sobre o encerramento e pelo contrato de 2021 e respetiva alteração. Por último, o mecanismo de encerramento diferido é gerido pelos operadores de redes e pelos operadores de redes de transporte, o que não é o caso da medida notificada. Por estas razões, as medidas não estão estreitamente ligadas entre si e, por conseguinte, não são indissociáveis uma da outra. Assim, o mecanismo de encerramento diferido e a medida notificada não podem ser considerados uma única medida também à luz da jurisprudência pertinente.

(424) Por último, no que diz respeito ao argumento apresentado por um terceiro relativamente a um impacto potencial nos lucros cessantes da RWE da transferência de três unidades (Niederaußem K, Neurath F e Neurath G) para uma reserva até 31 de dezembro de 2033 (considerando 196), a Comissão observa que estas unidades não são pertinentes para a apreciação da medida RWE alterada. Tal deve-se ao facto de o encerramento destas unidades estar previsto para 2030 e de a Alemanha não ter apresentado cálculos específicos a longo prazo para as sete unidades a encerrar após 2027, uma vez que os dados existentes no cálculo revisto relativo às unidades a encerrar antes de 2027 são já suficientes para justificar o montante da compensação ao abrigo da medida RWE alterada. A Comissão toma igualmente nota da explicação da Alemanha de que estas eventuais novas reservas não estão previstas na lei de alteração nem no contrato de alteração, mas terão de ser definidas a nível jurídico no futuro se a Alemanha decidir introduzir tais reservas (considerando 278).

(425) Em conclusão, a Comissão considera que a remuneração recebida pela RWE pela transferência da instalação para o mecanismo de encerramento diferido e o potencial mecanismo de reserva não são pertinentes para a avaliação da proporcionalidade da medida RWE alterada.

6.3.3.1.3.3. Cenários alternativos apresentados pela Alemanha

(426) Os cenários alternativos apresentados pela Alemanha antes da decisão de início do procedimento (ver considerandos 50, 54 e 134 da decisão de início do procedimento) não são pertinentes para a apreciação da medida RWE alterada, uma vez que o encerramento das instalações da RWE foi, de qualquer modo, antecipado para 2030 e a opção de desmantelamento antecipado não foi tida em conta no cálculo revisto dos lucros cessantes da RWE.

6.3.3.1.3.4. Custos adicionais de reabilitação das minas

(427) Em conformidade com o ponto 425 das CEEAG, a compensação pelo encerramento antecipado de atividades lucrativas do setor do carvão «*[p]ode igualmente abranger custos suplementares suportados pelas empresas, por exemplo relacionados com custos sociais e ambientais suplementares, se esses custos forem diretamente provocados pelo encerramento antecipado das atividades rentáveis. Os custos suplementares não podem incluir custos que também teriam ocorrido no cenário contrafactual*».

(428) No contexto da medida RWE alterada, a Alemanha apresentou o cálculo revisto apenas dos lucros cessantes — e, mais especificamente, dos lucros cessantes das unidades da RWE a encerrar até 31 de março de 2025 — e este cálculo mostra que o VAL dos lucros cessantes destas unidades é superior ao VAL da compensação (considerandos 64 e 65). O cálculo revisto não inclui custos suplementares de reabilitação das minas (considerando 269).

([164]) Acórdão de 4 de junho de 2015, Comissão/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, n.º 97.

(429) Por conseguinte, uma vez que o cálculo revisto não inclui quaisquer custos suplementares de reabilitação das minas e que os lucros cessantes para as centrais elétricas são suficientes para justificar a compensação a favor da RWE, não é necessário quantificar e avaliar quaisquer custos suplementares de reabilitação das minas em que a RWE possa incorrer devido ao encerramento acelerado.

6.3.3.1.3.5. Conclusões sobre a proporcionalidade

(430) Face ao exposto, a Comissão conclui que a medida RWE alterada é proporcionada.

6.3.3.1.4. Cumulação

(431) A Comissão observa que a Alemanha assegurará o cumprimento das regras em matéria de cumulação, a fim de excluir a sobrecompensação, em conformidade com os pontos 56 e 57 das CEEAG (considerando 83).

(432) Alguns terceiros alegaram que a medida, juntamente com outras medidas alemãs, como a APG, o mecanismo de encerramento diferido, os mecanismos de capacidade, etc., poderia conduzir a uma sobrecompensação, uma vez que os mesmos custos elegíveis poderiam ser cumulados (ver considerandos 196 e 206). A Comissão não partilha este ponto de vista. Os custos elegíveis da medida notificada dizem respeito aos lucros cessantes, ao passo que, por exemplo, o mecanismo de encerramento diferido é uma medida distinta relativa a diferentes custos elegíveis, tal como concluído pela Comissão na secção 6.3.3.1.3.2. O mesmo se aplica a outros mecanismos de capacidade ou, por exemplo, à APG, que não dizem respeito aos lucros cessantes da RWE devido ao encerramento antecipado das centrais elétricas a lenhite. O ponto 56 das CEEAG refere-se à cumulação dos mesmos custos elegíveis. Por conseguinte, a Comissão considera que não existe cumulação no que respeita à medida notificada nos termos dos pontos 56 e 57 das CEEAG.

6.3.3.1.5. Transparência

(433) A Comissão observa que a Alemanha confirmou que assegurará o cumprimento dos requisitos de transparência estabelecidos nos pontos 58, 59 e 61 das CEEAG (ver considerando 84).

6.3.3.2. Prevenção de efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais

(434) Nos termos do ponto 434 das CEEAG, o Estado-Membro tem de identificar e quantificar os benefícios ambientais esperados da medida, sempre que possível em termos de auxílios por tonelada de emissões de equivalente de CO_2 evitadas. Além disso, a Comissão considerará como um elemento positivo o facto de as medidas incluírem a anulação voluntária de licenças de emissão de CO_2 a nível nacional.

(435) Nos termos do ponto 435 das CEEAG, é importante assegurar que as medidas são estruturadas de modo a reduzir ao mínimo eventuais distorções da concorrência no mercado. Na ausência de um procedimento de concurso competitivo, a Comissão apreciará os efeitos do auxílio na concorrência e nas trocas comerciais com base na conceção da medida e no seu efeito no mercado pertinente.

(436) Em primeiro lugar, tal como descrito no considerando 18, a Alemanha estimou que a medida notificada conduziria a uma redução bruta de, pelo menos, 51 milhões de toneladas de emissões de CO_2. Por conseguinte, a Alemanha identificou e quantificou os benefícios ambientais esperados da medida notificada em termos de auxílios por tonelada de emissões de equivalente de CO_2 evitadas. Em segundo lugar, a Comissão congratula-se igualmente com o facto de a lei sobre o encerramento introduzir a anulação das licenças de emissão de CO_2 a nível nacional numa base anual, tal como descrito no considerando 19. A lei sobre o encerramento prevê a anulação de licenças de emissão de CO_2 correspondentes às reduções adicionais de emissões resultantes do encerramento de instalações elétricas alimentadas a lenhite, tendo em conta a intervenção da reserva de estabilização do mercado. Ao determinar o número de licenças de emissão de CO_2 que serão suprimidas, a Alemanha terá em conta as tecnologias de substituição. Por conseguinte, a Comissão considera que o requisito enunciado no ponto 434 das CEEAG se encontra preenchido.

(437) Em relação ao ponto 435 das CEEAG, a Comissão salienta que a existência de um procedimento de concurso competitivo para assegurar distorções mínimas da concorrência e das trocas comerciais deve ser a opção preferida ao conceber uma medida. No entanto, tal como descrito no considerando 32, as autoridades alemãs apresentaram argumentos válidos para explicar por que razão um procedimento de concurso competitivo não deveria ser aplicável no caso em apreço, e a Comissão concordou com esse ponto de vista (considerandos 388 e seguintes). Por conseguinte, a Comissão aceita, a título excecional, a ausência de um procedimento de concurso competitivo no caso em apreço. Na ausência de um procedimento de concurso competitivo, a Comissão apreciará os efeitos do auxílio na concorrência e nas trocas comerciais com base na conceção da medida e no seu efeito no mercado pertinente.

(438) A Comissão observa, tal como sublinhado no considerando 333, que a medida notificada tem um efeito na concorrência no mercado da eletricidade. Em particular, afetará a concorrência na Alemanha e nas áreas vizinhas e é suscetível de afetar a ordem de mérito e, consequentemente, o preço grossista da eletricidade.

(439) No entanto, a Comissão considera que a conceção da medida notificada evita efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais. Em primeiro lugar, a medida notificada é limitada no tempo, especialmente tendo em conta a aceleração da eliminação progressiva até 2030. Em segundo lugar, a medida notificada é proporcionada e mantém-se abaixo dos lucros cessantes estimados da RWE, uma vez que o cálculo revisto da medida RWE alterada estima os lucros cessantes das centrais elétricas a lenhite da RWE sujeitas a encerramento antecipado em 2,2 mil milhões de EUR em 2022, quando o VAL da compensação acordada é de 1,7 mil milhões de EUR. Por conseguinte, o VAL da compensação é inferior aos lucros cessantes estimados (ver considerando 64) e, por conseguinte, não é suscetível de melhorar a situação financeira do beneficiário. A Comissão observa que estes dois aspetos de conceção da medida notificada atenuam o risco de efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais.

(440) Vários terceiros manifestaram preocupações quanto à prevenção de efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais (ver considerandos 224 a 229). Alegam que, com a ajuda da medida notificada, os operadores de lenhite poderão penetrar ou reforçar as suas posições nos mercados vizinhos, nomeadamente o da eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis, em detrimento dos seus concorrentes. Por exemplo, se os operadores de lenhite investirem em centrais de produção de eletricidade com utilização intensiva de capital para a utilização de FER, tal conduzirá a fortes distorções da concorrência. Alguns terceiros alegaram ainda que a compensação viola o artigo 106.º, em conjugação com o artigo 102.º do TFUE, uma vez que consolida a alegada posição da RWE como produtor de eletricidade dominante no mercado, numa situação em que, de qualquer modo, o mercado está a reduzir-se em benefício da RWE (ver considerando 220).

(441) A Alemanha contesta a alegação dos terceiros de que a compensação beneficia a RWE no mercado europeu e de que a medida notificada é contrária ao artigo 106.º, em conjugação com o artigo 102.º do TFUE (ver considerando 274). A Alemanha alegou que a medida notificada não falseia nem ameaça falsear a concorrência nem afeta as trocas comerciais entre os Estados-Membros, uma vez que a RWE não detém uma posição dominante no mercado (ver considerando 274).

(442) A Comissão não concorda com estes pontos de vista dos terceiros. Mais concretamente, em primeiro lugar, a Comissão apreciou o cenário contrafactual e considerou-o plausível, o que significa que as centrais a lenhite teriam continuado a funcionar para além da data de encerramento prevista e, por conseguinte, os lucros teriam revertido a favor da RWE. Assim, uma vez que a RWE não melhora a sua posição no cenário factual em comparação com o cenário contrafactual, não pode existir uma vantagem indevida que permita à RWE penetrar nos mercados vizinhos ou reforçar a sua posição no mercado. Em segundo lugar, a eliminação progressiva da lenhite reduzirá a capacidade no mercado e permitirá a outras partes, incluindo os produtores de energia a partir de FER, penetrarem no mercado ou reforçarem a sua posição no mercado. Como tal, a RWE não beneficia de uma vantagem concorrencial em relação aos seus concorrentes devido à medida RWE alterada. Em terceiro lugar, considerando que a RWE está a ser compensada pelos seus lucros cessantes, que teria realizado na ausência da eliminação progressiva da lenhite, a RWE teria tido a oportunidade de realizar novos investimentos também na ausência da medida notificada. Por conseguinte, a medida notificada não reforçará a posição da RWE no mercado relevante. Por último, qualquer apreciação nos termos dos artigos 102.º e 106.° do TFUE não está sujeita à presente decisão, uma vez que a presente investigação formal diz respeito ao artigo 107.º do TFUE. A Comissão salienta ainda que, tal como confirmado pela Alemanha, a RWE não tem qualquer garantia quanto a um auxílio ao investimento subsequente devido ao encerramento das suas centrais elétricas. Esse auxílio, se for concedido, será uma medida distinta, adjudicada através de concursos competitivos (ver considerando 273).

(443) Um terceiro alegou que a medida beneficia injustificadamente a RWE e que, para evitar esta situação, devem ser estabelecidos compromissos adicionais, tal como no processo de reestruturação da British Energy plc («processo BE») ([165]) (ver considerando 227). A Comissão não partilha este ponto de vista. O processo BE foi apreciado ao abrigo das Orientações da Comissão relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade («Orientações E&R») ([166]), que visam dar resposta a situações em que uma empresa em dificuldade necessita de um auxílio de emergência ou à reestruturação. Uma vez que, nesses casos, o beneficiário não pode permanecer no mercado sem a intervenção do Estado, poderão ser necessárias medidas adicionais para evitar novas distorções da concorrência ao abrigo das Orientações E&R. Em contrapartida, a RWE não é uma empresa em dificuldade (ver considerando 456) e a medida notificada não visa dar resposta a uma situação de emergência ou de reestruturação, mas sim o encerramento antecipado de uma atividade rentável. Por conseguinte, o processo BE não pode ser utilizado como analogia no caso em apreço.

(444) Além disso, um terceiro remeteu para o chamado «acórdão climático» do Tribunal Constitucional alemão, de 24 de março de 2021, segundo o qual o prazo de 2038 para a eliminação progressiva é demasiado tardio para cumprir as metas climáticas da Alemanha, e alegou que, por esse motivo, a medida não cumpre o seu objetivo. Por conseguinte, segundo esse terceiro, pode dizer-se que os efeitos negativos superam os efeitos positivos, uma vez que a medida não contribui para alcançar as necessárias metas climáticas da Alemanha (ver considerando 226). A Comissão observa que o desmantelamento das instalações da RWE foi antecipado para 2030 e que só é pedida uma compensação para as unidades a encerrar até 2025, o mais tardar. Por conseguinte, o argumento apresentado pelo terceiro não é pertinente.

(445) Em conclusão, a Comissão considera que os requisitos do ponto 435 das CEEAG estão preenchidos e que a medida notificada foi concebida de forma a evitar efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais.

6.3.4. *Ponderação dos efeitos positivos do auxílio com os efeitos negativos sobre a concorrência e as trocas comerciais*

(446) Tal como descrito nos pontos 71 e 72 das CEEAG, a Comissão comparará os efeitos negativos identificados na concorrência e nas trocas comerciais da medida de auxílio com os efeitos positivos do auxílio programado nas atividades económicas apoiadas, nomeadamente o seu contributo para a proteção do ambiente e os objetivos da política energética e, mais particularmente, para a transição para atividades ambientalmente sustentáveis e a consecução das metas juridicamente vinculativas por força da Lei Europeia em matéria de Clima e das metas da União para 2030 em matéria de energia e clima. Neste exercício de balanço, a Comissão conferirá especial atenção ao artigo 3.º do Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho ([167]), nomeadamente o princípio de «não prejudicar significativamente», ou outras metodologias comparáveis.

(447) Os efeitos negativos da medida sobre a concorrência e as trocas comerciais devem ser suficientemente limitados para que o balanço global da medida seja positivo. De acordo com o ponto 73 das CEEAG, a Comissão só considerará a medida de auxílio compatível com o mercado interno se os efeitos positivos superarem os efeitos negativos.

(448) O Tribunal esclareceu que, para apreciar se uma medida altera as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum, a Comissão tem de ponderar os efeitos positivos do auxílio previsto para o desenvolvimento das atividades que visa apoiar e os efeitos negativos que esse auxílio pode ter no mercado interno ([168]).

([165]) Decisão da Comissão, de 27 de novembro de 2002, relativa ao auxílio estatal NN 101/2002 — Reino Unido — Auxílio de emergência à British Energy plc.

([166]) Comunicação da Comissão — Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade (JO C 249 de 31.7.2014, p. 1).

([167]) Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2020, relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável, e que altera o Regulamento (UE) 2019/2088 (JO L 198 de 22.6.2020, p. 13).

([168]) Acórdão de 22 de setembro de 2020, Áustria/Comissão, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, n.º 101.

(449) No lado negativo da balança, tal como descrito no considerando 439, a medida notificada afetará a concorrência na Alemanha e nas áreas vizinhas e alterará a ordem de mérito. No entanto, tal como descrito na secção 6.3.3.2, a medida RWE alterada foi concebida de modo a evitar efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais. Em especial, a medida RWE alterada permite ao beneficiário reforçar a sua posição no mercado ou penetrar em novos mercados de uma forma que não teria sido possível no cenário contrafactual.

(450) No lado positivo da balança, a Comissão observa que a eliminação progressiva da produção de eletricidade a partir de lenhite facilitará o desenvolvimento de capacidade adicional de produção de eletricidade com base noutras tecnologias, nomeadamente as FER, e permitirá à Alemanha alcançar as suas metas de neutralidade climática dentro do prazo previsto, ou seja, a meta intermédia até 2030 e a meta final até 2045 (ver secção 6.3.2). Além disso, o auxílio induzirá efeitos positivos em termos de ganhos ambientais, como a redução significativa das emissões de CO_2, que será de milhões de toneladas de CO_2 por ano, o que poderá representar cerca de 40 % das emissões de CO_2 na Alemanha (considerandos 16 e 17). Estas reduções não ocorreriam no mesmo período sem a medida notificada, uma vez que a RWE não teria o incentivo para pôr termo às operações das suas instalações de lenhite rentáveis. Além disso, a medida notificada proporciona previsibilidade no que diz respeito ao encerramento de centrais alimentadas a lenhite, o que garantirá a segurança do aprovisionamento e dará garantias aos operadores de lenhite em termos de emprego e outros efeitos na sociedade.

(451) Acresce que as autoridades alemãs conceberam a medida notificada de modo a minimizar a potencial distorção da concorrência decorrente da mesma, tal como descrito no considerando 440. Por conseguinte, os efeitos positivos da medida notificada apoiarão a transição para atividades sustentáveis do ponto de vista ambiental e ajudarão a alcançar as metas juridicamente vinculativas ao abrigo da Lei Europeia em matéria de Clima e as metas da União para 2030 em matéria de energia e clima, facilitando o desenvolvimento da produção de eletricidade a partir de fontes de energia alternativas, como as FER.

(452) Além disso, a medida notificada está em conformidade com o princípio de «não prejudicar significativamente», uma vez que a medida notificada não apoia a realização de atividades económicas que prejudiquem significativamente qualquer objetivo ambiental, como o aumento das emissões de gases com efeito de estufa. Pelo contrário, o objetivo da medida notificada é reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e facilitar o desenvolvimento da produção de eletricidade a partir de fontes de energia alternativas, como as FER.

(453) Por conseguinte, os efeitos positivos da medida notificada superam os efeitos temporários sobre a concorrência na Alemanha e nas áreas vizinhas, uma vez que a medida notificada permitirá alcançar maiores reduções das emissões de gases com efeito de estufa e é concebida de forma a limitar as distorções da concorrência, uma vez que é limitada no tempo, especialmente tendo em conta que a eliminação progressiva foi antecipada para até 2030, é proporcionada e permanece inferior aos lucros cessantes estimados da RWE (ver considerando 440). Em suma, a medida notificada está em conformidade com os objetivos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, uma vez que facilita o desenvolvimento da atividade económica da produção de eletricidade a partir de fontes alternativas, num contexto em que tal auxílio não afeta negativamente a concorrência numa medida contrária ao interesse comum.

(454) Em conclusão, a Comissão considera que os requisitos estabelecidos nos pontos 71 a 73 das CEEAG estão preenchidos. Por conseguinte, a Comissão considera que os efeitos positivos da medida notificada superam os seus potenciais efeitos negativos sobre a concorrência e as trocas comerciais.

6.3.5. *Empresas em dificuldade e sujeitas a injunções de recuperação*

(455) A Comissão observa que a Alemanha confirmou que a RWE não é uma empresa em dificuldade e não está sujeita a uma injunção de recuperação pendente (considerandos 81 e 82). Por conseguinte, a medida RWE alterada está em conformidade com os pontos 14 e 15 das CEEAG ([169]).

([169]) Isto implica igualmente que não pode ser estabelecida uma comparação com o processo de reestruturação da British Energy plc, tal como sugerido por um terceiro.

6.3.6. *Conclusão sobre a compatibilidade do auxílio*

(456) Em conclusão, a Comissão considera que a medida RWE alterada é compatível com o mercado interno, uma vez que facilita o desenvolvimento de uma atividade económica e não altera indevidamente as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum. Além disso, os efeitos positivos do auxílio superam os efeitos negativos sobre a concorrência e as trocas comerciais. Por conseguinte, a medida RWE alterada é compatível com a secção 4.12.1 das CEEAG e com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE.

7. **CONCLUSÃO**

(457) A medida RWE alterada é compatível com o mercado interno ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, à luz das disposições pertinentes das CEEAG,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O auxílio estatal que a República Federal da Alemanha tenciona conceder à RWE, no montante de 2,6 mil milhões de EUR, é compatível com o mercado interno na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Por conseguinte, é autorizada a concessão do auxílio estatal, no montante de 2,6 mil milhões de EUR.

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a República Federal da Alemanha.

Feito em Bruxelas, em 11 de dezembro de 2023.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Vice-Presidente Executiva