2024/2418

17.9.2024

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2024/2418

av den 11 december 2023

om den statliga stödåtgärd SA.53625 (2021/C) som Tyskland har genomfört för utfasning av brunkol

[delgivet med nr C(2023) 8551]

(Endast den engelska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda bestämmelser ([1]) ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig och med beaktande av deras synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) Efter kontakter före anmälan anmälde Tyskland till kommissionen genom en elektronisk anmälan av den 2 december 2020, i enlighet med artikel 108.3 i EUF-fördraget, stöd till Lausitz Energie Kraftwerke AG (LEAG) (*LEAG-åtgärden*) och till RWE Power AG (RWE) (*RWE-åtgärden*) för utfasning av brunkolsbaserad elproduktion (nedan tillsammans kallade *åtgärden*). Tyskland lämnade ytterligare upplysningar den 13 och 14 januari 2021.

(2) Kommissionen mottog dessutom spontana synpunkter från tredje parter. Inlagor från Green Planet Energy och en anonym part vidarebefordrades till Tyskland för synpunkter den 7 oktober 2020 och Tyskland besvarade dessa synpunkter den 17 november 2020. Dessutom lämnade LEAG synpunkter den 10 december 2020.

(3) Den 2 mars 2021 antog kommissionen ett beslut (*beslutet om att inleda förfarandet*) ([2]) om att inleda det formella granskningsförfarandet avseende stödet till LEAG och RWE.

(4) Tyskland lämnade synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet den 1 april 2021. Utöver dessa synpunkter från Tyskland har kommissionen mottagit synpunkter från 27 tredje parter. LEAG och RWE lämnade sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet den 7 juni 2021. Den 6 september 2021 lämnade Tyskland synpunkter på de synpunkter som inkommit från tredje parter samt besvarade den 3 september 2021 en begäran om upplysningar från kommissionen av den 11 augusti 2021.

(5) Den 17 maj 2022 offentliggjordes ett tillkännagivande i *Europeiska unionens officiella tidning* med en uppmaning till tredje parter att i enlighet med artikel 108.2 i EUF-fördraget inkomma med synpunkter på tillämpligheten och tillämpningen av kommissionens riktlinjer för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi 2022 (*riktlinjerna*) ([3]) och, i förekommande fall, på de grunder för förenlighet som anges i dessa riktlinjer, inbegripet avsnitt 3 och avsnitt 4.12, med avseende på LEAG-åtgärden och RWE-åtgärden, avseende vilka kommissionen inledde det formella granskningsförfarandet (*det offentliga samrådet*) ([4]).

([1]) EUT C 177, 7.5.2021, s. 50, EUT C 199, 17.5.2022, s. 9, EUT C 131, 14.4.2023, s. 45.
([2]) Kommissionens beslut av den 2 mars 2021 om statligt stöd SA.53625 (2020/N) – Tyskland – Utfasning av brunkol (EUT C 177, 7.5.2021, s. 50).
([3]) EUT C 80, 18.2.2022, s. 1.
([4]) EUT C 199, 17.5.2022, s. 9.

(6) Genom skrivelser av den 18 maj 2022 underrättade kommissionen Tyskland och de tredje parter som hade inkommit med synpunkter efter offentliggörandet av beslutet om att inleda förfarandet om den inbjudan som offentliggjordes den 17 maj 2022 och uppmanade dem att inkomma med synpunkter.

(7) Tyskland inkom inte med några synpunkter. Kommissionen har mottagit synpunkter från 19 tredje parter. LEAG och RWE lämnade sina synpunkter den 17 juni 2022. Genom en skrivelse av den 7 september 2022 meddelade Tyskland att landet inte avsåg lämna några synpunkter på de nya synpunkter som inkommit från tredje parter.

(8) Den 23 december 2022 lämnade Tyskland in ändringar till kommissionen av anmälan av den 2 december 2020 om RWE-åtgärden mot bakgrund av avtalet med RWE av den 4 oktober 2022 om en tidigarelagd utfasning av kolbaserad elproduktion i koldistrikten i Rhenlandet senast 2030 (*den ändrade RWE-åtgärden* eller *den anmälda åtgärden*).

(9) Den 16 november 2022 mottog kommissionen spontana synpunkter från åtta parter om den ändrade RWE-åtgärden, vilka överlämnades till Tyskland den 2 december 2022. Tyskland lämnade sina synpunkter på dessa synpunkter den 11 januari 2023.

(10) Den 2 mars 2023 antog kommissionen ett beslut om att utvidga det formella granskningsförfarandet med avseende på RWE-åtgärden (*utvidgningsbeslutet*) ([5]).

(11) Tyskland lämnade in synpunkter på utvidgningsbeslutet den 31 mars 2023. Kommissionen har mottagit synpunkter från tolv tredje parter. RWE och LEAG lämnade sina synpunkter på utvidgningsbeslutet den 12 respektive den 15 maj 2023. Tyskland lämnade sina synpunkter på de berörda parternas synpunkter den 6 juli 2023.

(12) Tyskland samtycker undantagsvis till att avstå från sina rättigheter enligt artikel 342 i EUF-fördraget jämförd med artikel 3 i rådets förordning nr 1/1958 ([6]), och till att detta beslut antas och meddelas på engelska.

2. **BESLUTETS TILLÄMPNINGSOMRÅDE**

(13) Kommissionen anser att vissa av de uppgifter och omständigheter som beskrivs i beslutet om att inleda förfarandet har ändrats efter antagandet av detta beslut. Detta gäller särskilt RWE-åtgärden, såsom den identifierades i beslutet om att inleda förfarandet, vilken har ändrats sedan beslutet antogs, särskilt i frågan om nedläggningsdatum och beräkningen av RWE:s uteblivna vinst. Följaktligen utvidgade kommissionen sin undersökning i utvidgningsbeslutet.

(14) Beslutets räckvidd är begränsat till bedömningen av den ändrade RWE-åtgärden. Kommissionens formella granskning av LEAG-åtgärden pågår och LEAG-åtgärden omfattas inte av detta beslut, utan kommer att bedömas separat.

(15) Kommissionen konstaterar att RWE-åtgärden, i dess ursprungliga form och efter ändringarna, inte beviljas på grundval av en stödordning och inte utgör anmälningspliktiga utbetalningar av stöd på grundval av en stödordning. Kommissionen anser därför att åtgärden utgör en individuell stödåtgärd enligt definitionen i artikel 1 e i procedurförordningen om statligt stöd ([7]). Ersättningen till RWE och LEAG utgör två separata individuella åtgärder och ingår inte i någon stödordning. Denna slutsats dras av följande skäl: i) Stödmottagarna definieras inte på ett allmänt och abstrakt sätt i den rättsliga grunden (se skäl 30), utan det anges tydligt och uttryckligen att det finns två mottagare (RWE och LEAG). ii) Ersättningen är kopplad till en specifik situation (utfasningen av brunkol). iii) De specifika och distinkta belopp som ska betalas ut till de båda mottagarna och utbetalningsperioden fastställs i den rättsliga grunden. I punkt 44.1 i den rättsliga grunden anges att RWE och LEAG har rätt till en ersättning på 2,6 miljarder euro respektive 1,75 miljarder euro. Dessutom undertecknade Tyskland och dessa operatörer det ”offentligrättsliga avtalet om minskning och upphörande med brunkolsbaserad elproduktion i Tyskland” (*2021 års avtal*).

([5]) EUT C 131, 14.4.2023, s. 45.
([6]) Rådets förordning nr 1 om vilka språk som ska användas i Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT 17, 6.10.1958, s. 385/58).
([7]) Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 24.9.2015, s. 9).

3. DETALJERAD BESKRIVNING AV DEN ANMÄLDA ÅTGÄRDEN

3.1 Tysklands klimatmål och syftet med den anmälda åtgärden

(16) Tyskland strävar efter att uppnå växthusgasneutralitet senast 2045. I detta sammanhang har Tyskland fastställt ett delmål för 2030 för att minska växthusgasutsläppen i hela ekonomin på nationell nivå med minst 65 % jämfört med 1990 års nivåer. Tysklands nationella klimatmål fastställs i den federala klimatskyddslagen (*Bundes-Klimaschutzgesetz*) som godkändes 2019 och ändrades 2021. För 2020–2030 fastställs årliga kvantifierade gränsvärden för växthusgasutsläpp i den federala klimatskyddslagen för sex enskilda sektorer, nämligen energi, industri, byggnader, transport, jordbruk och avfall med mera. Målen fastställs i överensstämmelse med de europeiska planerna för minskning av växthusgasutsläppen och följer en linjär utvecklingskurva. ([8]) Dessutom är utsläppsgränserna enligt EU:s förordning om ansvarsfördelning ([9]) (vilken är tillämplig på sektorn som inte omfattas av utsläppshandelssystemet) rättsligt bindande. För att dessa gränser ska kunna iakttas hävdar Tyskland att det särskilda målet för energisektorn behöver uppnås i tid. Koldioxidutsläppen från energisektorn måste minskas från cirka 257 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2022 ([10]) till 108 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2030.

(17) Tyskland anser att minskningen av kolbaserad elproduktion är avgörande för att landet ska kunna uppnå sina klimatmål. Tyskland planerar att fasa ut den kolbaserade elproduktionen senast 2038. Detta omfattar både stenkol och brunkol. År 2022 stod koleldad elproduktion för 31 % av Tysklands elmix, där brunkol bidrog med 20 procentenheter ([11]). Enligt preliminära uppgifter släppte brunkolseldade kraftverk ut 110 miljoner ton koldioxid 2021 ([12]). Detta motsvarar cirka 51 % av elsektorns koldioxidutsläpp under det året ([13]).

(18) Tyskland uppskattade att de brunkolsanläggningar från RWE som påverkades av utfasningen stod för cirka 67 miljoner ton koldioxidutsläpp 2018 och cirka 52 miljoner ton koldioxidutsläpp 2019 ([14]). Tyskland hävdar att den exakta kvantifieringen av miljövinsterna från den anmälda åtgärden är komplicerad och i stor utsträckning är beroende av de antaganden som ska göras. På grundval av de antaganden som tillämpades vid den reviderade beräkningen (se avsnitt 3.6) beräknade Tyskland att den anmälda åtgärden skulle spara 51 miljoner ton koldioxidutsläpp brutto. Eftersom den reviderade beräkningen endast rör en del av och inte samtliga brunkolseldade kraftverk från RWE, underskattas den totala effekten avsevärt i denna uppskattning, och det är inte möjligt att ange stödbeloppet per ton koldioxidutsläpp som undvikits. En sådan siffra skulle också uppvisa stora brister, eftersom en eventuell rekyleffekt ([15]) inte skulle beaktas.

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

([9]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 (EUT L 156, 19.6.2018, s. 26).

([10]) På internet: 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]) På internet: https://www.ag-energiebilanzen.de/. Enligt Strommix 2022 uppgick elproduktionen från brunkol till 116 TWh, vilket motsvarar en andel på 20 %.

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

([13]) År 2021 uppgick elsektorns koldioxidutsläpp till 215 miljoner ton enligt *Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix i Jahren 1990–2022*, Umweltbundesamt, april 2023, s. 23.

([14]) Denna beräkning baseras på blockspecifika uppgifter från Entso-E:s öppenhetsplattform om timbaserade elproduktionsvolymer som utvärderats med utsläppsfaktorn för brunkol i koldistrikten i Rhenlandet och det specifika kraftverkets effektivitet.

([15]) Ökad effektivitet minskar ofta kostnaderna för produkter eller tjänster, vilket i sin tur kan medföra att förbrukningen ökar (på grund av prissänkningarna), och delvis upphäva de ursprungliga besparingarna. Detta kallas rekyleffekten. Mer information finns på internet: https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/waste-resources/economic-legal-dimensions-of-resource-conservation/rebound-effects.

(19) Tyskland hävdar vidare att den rättsliga grunden för den anmälda åtgärden (som beskrivs i skäl 30) innebär ett återkallande av utsläppsrättigheter som motsvarar de ytterligare utsläppsminskningar som uppkommer genom nedläggningen av brunkolseldade kraftverk med beaktande av ingripandet från reserven för marknadsstabilitet ([16]). Vid fastställandet av antalet utsläppsrätter som ska återkallas skulle Tyskland beakta ersättningsteknik.

(20) Tyskland hävdar att syftet med den anmälda åtgärden är att kraftverken ska avvecklas före utgången av deras tekniska och ekonomiska livslängd, på grundval av en förutsägbar och obligatorisk avvecklingsplan. Detta medför att kapaciteten för elproduktion på marknaden minskar, även om efterfrågan på el förblir densamma eller ökar i framtiden. Andra marknadsaktörer gynnas även av den förutsägbarhet som den obligatoriska avvecklingsplanen medför, eftersom det också är tydligt för dem vilken produktionskapacitet som kommer att lämna marknaden vid vilken tidpunkt. Minskningen av produktionskapaciteten genom utfasningen av brunkolseldade kraftverk skapar således utrymme för ytterligare utbyggnad av annan produktionskapacitet, inklusive kapacitet från förnybara energikällor.

(21) Tyskland hävdar vidare att syftet med den anmälda åtgärden är att fasa ut brunkolseldade kraftverk för att avsevärt minska växthusgasutsläppen inom elsektorn, vilket i sin tur kommer att medföra att Tyskland når sitt klimatneutralitetsmål senast 2045 och uppnår delmålet 2030. Tyskland påpekar vidare att även om den tyska elmixen redan innehåller en hög andel förnybara energikällor (exempelvis ökade elproduktionen från förnybara energikällor till 47 % ([17]) under 2022 och produktionen från förnybara energikällor ökade till 50,3 % av Tysklands energiförbrukning ([18]) under första kvartalet 2023), är detta inte tillräckligt för att de mål för klimatneutralitet som Tyskland har fastställt ska kunna uppnås i tid.

(22) Tyskland anser att det, trots den ökande andelen el från förnybara energikällor, krävs utsläppsminskningar i samband med brunkolsutfasningen för att uppnå Tysklands klimatmål. En ökad andel el från förnybara energikällor skulle i sig öka tillgången på koldioxidfri el på marknaden utan att skapa nya utsläpp, men skulle inte medföra en tillräckligt snabb minskning av redan befintlig produktionskapacitet som ger upphov till utsläpp. Detta gäller särskilt för brunkolskraftverk som har relativt låga driftskostnader och som löper mindre risk att tvingas ut från marknaden än mer kostsamma och mindre utsläppsintensiva alternativ till fossila bränslen (t.ex. gas). För att uppnå målen krävs därför både en stigande andel el från förnybara energikällor och en minskning av den befintliga fossilbränslebaserade produktionskapaciteten. Enligt Tyskland är ett statligt ingripande därför nödvändigt.

3.2 **Utarbetande av politiska åtgärder**

(23) För att säkerställa ett socialt samförstånd om en reviderad energi- och klimatpolitik inrättade den tyska regeringen den 6 juni 2018 kommissionen för tillväxt, strukturförändringar och sysselsättning (*kolkommissionen*), vars medlemmar representerade ett brett tvärsnitt av samhällsaktörer samt politiska och ekonomiska aktörer.

(24) Kolkommissionens förslag lades fram i januari 2019 och strävade efter att nå de nationella klimatmålen, samtidigt som målen om försörjningstrygghet, el till överkomliga priser och tryggade framtidsutsikter för anställda i kolregioner uppfylldes. Kommissionen föreslog en utfasning av stenkol- och brunkolsbaserad kraftproduktion senast 2038. För att uppnå detta mål föreslog kolkommissionen en kombination av ömsesidigt överenskomna åtgärder för nedläggning mellan regeringen och brunkolsoperatörer samt anbudsförfaranden för att uppmuntra tidig nedläggning av stenkolskraftverk och små brunkolskraftverk.

(25) Utöver kolkommissionens förslag bedömde Tyskland följande politiska alternativ för att uppnå de planerade minskningarna av koldioxidutsläppen: i) Enbart förlita sig på EU:s befintliga utsläppshandelssystem och målen för förnybar energi. ii) Ett nationellt minimipris för koldioxid för sektorer som redan omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. iii) Reglerad nedläggning utan ersättning. Tyskland förklarade att dessa alternativ förkastades av följande skäl:

([16]) Syftet med reserven för marknadsstabilitet är att hantera det överskott av utsläppsrätter som har byggts upp i EU:s system för handel med utsläppsrätter sedan 2009 och att förbättra systemets motståndskraft mot större chocker genom att justera tillgången till utsläppsrätter som ska auktioneras ut.

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

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

(26) Alternativ i): En förlitan på EU:s utsläppshandelssystem skulle ha medfört utsläppsminskningar på EU-nivå, men hade inte gjort det möjligt att uppnå nationella utsläppsminskningsmål på ett liknande målinriktat sätt. Det hade inte varit möjligt att planera en gradvis nedläggning i förväg, vilket skulle ha medfört en större inverkan på försörjningstryggheten och de anställda inom sektorn.

(27) Alternativ ii): Ett minimipris för koldioxid skulle ha medfört högre kostnader för energisektorn och industrin. Detta skulle missgynna tyska företag och snedvrida den inre marknaden. I likhet med i alternativ i) skulle inverkan på kolbaserad kraftproduktion vara svår att förutse och någon gradvis minskning skulle inte ha kunnat planeras i förväg. Dessutom är det svårt att fastställa priset på rätt nivå. Om priset sattes för lågt skulle det ta längre tid att nå de önskade miljöresultaten. Om priset sattes för högt skulle detta kunna leda till en plötslig nedläggning av en betydande mängd kolbaserad produktion, vilket skulle kunna få negativa sociala konsekvenser och hota försörjningstryggheten. Samma argument gäller för andra strategier med jämförbara effekter, såsom högre punktskatter på stenkol och brunkol, en koldioxidskatt eller strängare normer för miljöprestanda.

(28) Alternativ iii): En reglerad nedläggning från och med 2020 utan någon ersättning skulle ha medfört ett större ingrepp i de enskilda operatörernas äganderätt.

(29) Tyskland genomförde även ytterligare bedömningar för att bidra till utformningen av åtgärderna för utfasning av kol. Särskilt undersökte Tyskland den förväntade lönsamheten för brunkolseldade kraftverk och merkostnaderna för återställande av gruvområden som operatörerna ställs inför på grund av att deras brunkolsanläggningar läggs ned tidigare än planerat.

3.3 **Rättslig grund**

3.3.1 *Ursprunglig rättslig grund*

(30) Åtgärdens ursprungliga rättsliga grund är lagen om minskning av och upphörande med kolbaserad elproduktion och om ändring av andra lagar (*utfasningslagen*) som antogs den 8 augusti 2020. I utfasningslagen fastställs följande mål för minskning och avveckling av kolbaserad produktion i Tyskland.

Tabell 1

Mål för kolbaserad produktion i Tyskland

Måldatum	Övergripande målnivå (GW)	Mål för stenkol (GW)	Mål för brunkol (GW)
31.12.2022	30	15	15
1.4.2030	17	8	9
31.12.2038	0	0	0

Källa: Utfasningslagen, artikel 1, del 2, punkt 4.

(31) För att uppnå dessa minskningsmål föreskrivs en gradvis och stadig utfasning av koleldad produktion i utfasningslagen. Utformningen av instrumenten för utfasningen har till stor del påverkats av kolkommissionens förslag. När det gäller brunkol utarbetades utfasningen och ersättningen genom ett förhandlat förfarande mellan den tyska regeringen och operatörerna. För stenkol skulle utfasningen uppmuntras genom årliga auktioner från 2020 till 2026, åtföljda av en lagstadgad plan för utfasning utan ersättning för perioden 2027–2038 ([19]).

([19]) Kommissionens beslut av den 25 november 2020 om statligt stöd SA.58181 (2020/N) – Tyskland – Upphandlingsmekanism för utfasning av stenkol i Tyskland (EUT C 41, 5.2.2021, s. 1), (det *tyska beslutet om utfasning av stenkol*).

(32) Tyskland förklarade att man inte har valt att fasa ut brunkolseldade kraftverk via auktioner, eftersom brunkolsanläggningar är oupplösligt förbundna med gruvanläggningarna, vilket gör att det krävs ett mer systematiskt tillvägagångssätt. Brunkol förbrukas traditionellt på platser nära utvinningsplatsen på grund av det relativt låga värmevärdet, vilket gör det olönsamt med långa transporter. Kraftverk i Rhenlandet använder således brunkol som utvunnits i samma region från gruvor som uteslutande tillhör RWE. Detta innebär att beslut som påverkar gruvornas livslängd och utvinningsvolymer får direkta konsekvenser för angränsande kraftverk, eftersom dessa inte kan drivas utan gruvorna. Tyskland har vidare visat att brunkolsbrytning på grund av de stora områden som omfattas kräver långsiktig fysisk planering och långa ledtider för planerade ändringar. Vid nedläggningen av en anläggning grundas tidsplanen därför även på tekniska överväganden och överväganden som rör planeringen, vilket skulle göra det svårt att genomföra en auktion med osäkra resultat. De tyska stenkolskraftverken kan importera sitt bränsle från platser så långt bort som Australien och således måste man inte beakta sådana överväganden avseende fysisk planering. Det finns dessutom endast två stora aktörer som har en betydande produktionskapacitet (RWE och LEAG som tillsammans kontrollerade 90 % av brunkolskapaciteten i Tyskland när utfasningen av kol påbörjades), vilket gör det svårt att anordna en verkligt konkurrensutsatt auktion.

(33) Utfasningslagen ger den tyska regeringen rätt att ingå ett offentligrättsligt avtal med brunkolsoperatörerna för att reglera villkoren för minskning av och upphörande med brunkolsbaserad elproduktion ([20]). Mot denna bakgrund utarbetade Tyskland och brunkolsoperatörerna villkoren i 2021 års avtal. Den tyska förbundsdagen godkände 2021 års avtal den 13 januari 2021.

(34) Såsom föreskrivs i utfasningslagen kommer Tyskland regelbundet att utvärdera effekterna av dessa utfasningsinstrument, särskilt deras bidrag till minskningen av koldioxidutsläppen samt deras inverkan på försörjningstryggheten och elpriserna. Utvärderingarna planeras till 2022 ([21]), 2026, 2029 och 2032 ([22]).

(35) Utöver ersättningen för tidig nedläggning inom ramen för åtgärden har Tyskland för avsikt att kompensera tre enheter när de överförs till mekanismen för uppskjuten nedläggning (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*) under ett till fyra år innan de slutgiltigt läggs ned ([23]). Detta gäller två enheter från LEAG och en enhet från RWE (Niederaußem G eller H). Ersättningen för tidig nedläggning, vilken beskrivs i utfasningslagen och i 2021 års avtal, skulle inte omfatta någon ersättning som erhållits för mekanismen för uppskjuten nedläggning. Sistnämnda ersättning är separat och ska i första hand baseras på den uteblivna vinst som kraftverken skulle ha erhållit under de år de stannar kvar i mekanismen om de fick fortsätta bedriva sin verksamhet på marknaden under dessa år. Denna ersättning skulle grundas på en fast formelbaserad metod som bifogats den tillämpliga rättsliga grunden ([24]). Tyskland har inte anmält mekanismen för uppskjuten nedläggning till kommissionen för bedömning enligt EU:s regler om statligt stöd.

3.3.2 *Ändring av den ursprungliga rättsliga grunden*

(36) Den 19 december 2022 antog Tyskland lagen om en tidigarelagd utfasning av brunkol i koldistrikten i Rhenlandet ([25]) (*ändringslagen*), genom vilken utfasningslagen ändras. Den 16 december 2022 undertecknade Tyskland och RWE dessutom ett ändringsavtal (*ändringsavtalet*), genom vilket 2021 års avtal ändras. Tyskland lämnade in dessa ändringar till kommissionen den 23 december 2022.

([20]) Artikel 1, del 5, punkt 49 i utfasningslagen.
([21]) Tyskland har bekräftat att utvärderingen för 2022 sköts upp på grund av energikrisen. Utvärderingen planeras slutföras så snart som möjligt.
([22]) Artikel 1, del 7, punkt 54 i utfasningslagen.
([23]) Se avsnitt 2.2.4 i beslutet om att inleda förfarandet.
([24]) Se bilaga 3 till punkt 50 i utfasningslagen.
([25]) Lagens originaltitel: ”Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier”. På internet: http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl122s2479.pdf.

(37) Utfasningslagen (se artikel 10 ([26])), 2021 års avtal (se punkt 25 ([27])) och ändringslagen (se artikel 3 ([28])) innehåller en förbehållsklausul med uppskjutande verkan som innebär att ersättningen till RWE måste godkännas som statligt stöd av kommissionen. När det gäller ändringsavtalet är den ursprungliga förbehållsklausulen med uppskjutande verkan i 2021 års avtal fortfarande tillämplig, eftersom det är frågan om ett ändringsavtal som ändrar 2021 års avtal samt inga ändringar har gjorts vad gäller förbehållsklausulen. Stödet har ännu inte beviljats och några utbetalningar har ännu inte gjorts till RWE.

(38) I 2021 års avtal föreskrivs en möjlighet att ändra avtalet genom ömsesidig överenskommelse (punkterna 20–21). Denna möjlighet utnyttjade Tyskland och RWE för ändringsavtalet, genom vilket nedläggningsdatumen för vissa RWE-enheter ändrades, såsom beskrivs i avsnitt 3.5 i detta beslut.

3.4 **Skäl till att inleda det formella granskningsförfarandet**

(39) Kommissionen hyste tvivel huruvida RWE-åtgärden var proportionerlig. På grundval av tillgängliga uppgifter och det som beskrivs i beslutet om att inleda förfarandet försökte kommissionen få klargöranden och bad om synpunkter på framför allt följande frågor (se avsnitt 3.3.1 i beslutet om att inleda förfarandet): i) Uteblivna vinster som sträcker sig långt in i framtiden. ii) Mekanismen för uppskjuten nedläggning. iii) De alternativa scenarier till vilka Tyskland har hänvisat. iv) Merkostnader för återställande av gruvområden.

3.4.1 *Uteblivna vinster som sträcker sig långt in i framtiden*

(40) Kommissionen ifrågasatte i beslutet om att inleda förfarandet (se skälen 123–132) de antaganden som låg till grund för Tysklands beräkning av den uteblivna vinsten för RWE och LEAG både i de faktiska och de kontrafaktiska scenarierna. Detta gäller särskilt följande:

a) Brunkolsanläggningarnas driftstid utan utfasningslagen: Kommissionen betvivlade att brunkolsanläggningarna skulle vara i drift i ytterligare 48–70 år utan utfasningslagen, eller att det inte skulle krävas betydande investeringar för att uppgradera dem för att de eventuellt skulle kunna uppnå en så lång livslängd.

b) Osäkerheter i samband med framtida prognoser: Kommissionen ifrågasatte huruvida diskonteringsräntan på 7,5 % tar tillräcklig hänsyn till de stora riskerna och osäkerheterna i samband med prognoserna eller om ytterligare korrigeringsmekanismer skulle behöva införas.

([26]) Bestämmelserna om tilldelning av kontraktet och rätten till tillägget för stenkol i anbudsförfarandet för stenkol i enlighet med artikel 1 avsnitt 18.8, avsnitt 20.1, avsnitten 21 och 23, **bestämmelserna om minskning av och upphörande med brunkolsbaserad elproduktion i enlighet med artikel 1 del 5, inklusive det offentligrättsliga avtal som ingåtts i enlighet med dessa bestämmelse**r, och ändringarna av lagen om produktion av kraftvärme genom artikel 7 **får inte tillämpas förrän de har godkänts av Europeiska kommissionen enligt lagstiftningen om statligt stöd.** Vid ett godkännande enligt första meningen får de bestämmelser till vilka hänvisas i första meningen endast tillämpas i enlighet med och under löptiden för respektive godkännande. Förbundsministeriet för ekonomi och energi ska offentliggöra dagen för anmälan av godkännandet enligt lagstiftningen om statligt stöd i den federala officiella tidningen. (maskinöversättning, fetstil tillagd)

([27]) "**De rättigheter och skyldigheter** som en avtalsslutande part har enligt delarna 1 och 2 i detta avtal måste godkännas av Europeiska kommissionen **enligt lagstiftningen om statligt stöd och de relevanta bestämmelserna i [artikel 9 i utfasningslagen]** om minskningen av och upphörandet med brunkolsbaserad elproduktion eller ett motsvarande meddelande från Europeiska kommissionen om att granskningen enligt lagstiftningen om statligt stöd kan slutföras positivt på annat sätt än genom godkännande. Förbundsministeriet för ekonomi och energi ska utan dröjsmål underrätta kraftverksoperatörerna om godkännandet eller meddelandet." (maskinöversättning, fetstil tillagd)

([28]) "**Bestämmelserna om kompensation för avveckling av brunkolseldade anläggningar** i enlighet med avsnitten 44 och 45 i lagen om upphörande med kolbaserad elproduktion av den 8 augusti 2020 (den federala officiella tidningen I, s. 1818), som senast ändrades genom artikel 1 i lagen om en tidigarelagd utfasning av brunkol i koldistrikten i Rhenlandet (Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier) av den 19 december 2022 (den federala officiella tidningen I, s. 2479), och bestämmelserna om kompensation för utökad avveckling i enlighet med avsnitt 50.1 andra meningen i lagen om utfasning av elproduktion från kol **får endast tillämpas om och i den utsträckning Europeiska kommissionen har godkänt den enligt lagstiftningen om statligt stöd** eller om och i den omfattning som Europeiska kommissionen har meddelat att granskningen enligt lagstiftningen om statligt stöd kan slutföras på ett annat sätt." (maskinöversättning, fetstil tillagd)

c) Bränsle- och koldioxidpriser: Kommissionen ifrågasatte beräkningen av anläggningarnas uteblivna vinster, eftersom den tyska modellen använde 2018 års prognoser från Internationella energiorganet och inte föreföll ta hänsyn till de senaste utvecklingarna på marknaden, särskilt ökningen av koldioxidpriset som ägde rum 2019 och därefter (dvs. fram till dess att avtalet mellan den tyska regeringen och de två stödmottagarna undertecknades) och en mer ambitiös klimatpolitik på EU-nivå.

d) Uppgifter för enskilda anläggningar tillhandahölls endast för två enheter, vilket gjorde det svårt för kommissionen att kontrollera Tysklands beräkning för alla anläggningar som skulle läggas ned.

e) Tyskland lämnade inte in någon känslighetsanalys till kommissionen och därför kunde kommissionen inte bedöma ingångsparametrarnas inverkan på resultaten från modellen.

3.4.2 *Mekanismen för uppskjuten nedläggning*

(41) I beslutet om att inleda förfarandet (se skäl 133) konstaterade kommissionen att RWE och LEAG också kommer att erhålla ersättning för tre anläggningar när de överförs till mekanismen för uppskjuten nedläggning och uttryckte tvivel om huruvida dessa ytterligare betalningar är nödvändiga för att anläggningarna ska kunna avvecklas.

3.4.3 *De alternativa scenarier till vilka Tyskland har hänvisat*

(42) I beslutet om att inleda förfarandet (se skäl 134) uttryckte kommissionen tvivel om huruvida de tidigarelagda avvecklingsscenarier som Tyskland lagt fram som alternativa scenarier för att motivera ersättningsbeloppen är relevanta för proportionalitetsbedömningen. Kommissionen noterade att det är osäkert att det tidigarelagda alternativet verkligen kommer att förverkligas, och om så är fallet är det osäkert om tidigareläggningen kommer att tillämpas under tre år och om den kommer att tillämpas på alla enheter som läggs ned efter 2030, vilket antas i scenariot från Tyskland.

(43) Kommissionen konstaterade även i beslutet om att inleda förfarandet (se skäl 135), endast med avseende på LEAG-åtgärden, att nettonuvärdet från LEAG:s förväntade uteblivna vinst enligt Tysklands beräkningar inte skulle överstiga nettonuvärdet från ersättningsbeloppet i ett scenario där LEAG inte skulle utöka sin brytningsverksamhet till Mühlrose och Welzow-Süd TA 2. Kommissionen ifrågasatte därför huruvida ersättningen till LEAG är proportionerlig.

3.4.4 *Merkostnader för återställande av gruvområden*

(44) I beslutet om att inleda förfarandet (se skälen 137–139) ställde sig kommissionen tveksam till det belopp som fastställts för de ytterligare kostnaderna, eftersom studien från BET/EY som Tyskland lämnat in grundas på andra nedläggningsdatum än i utfasningslagen och studien grundas på offentligt tillgänglig information och det medges att kostnaderna kan variera.

(45) Vad gäller LEAG-åtgärden tvivlade kommissionen också på att det kontrafaktiska scenariot för att fastställa merkostnaderna borde omfatta utvidgningen av brytningsområdena Mühlrose och Welzow-Süd TA 2, eftersom man i den studien inte anser att en sådan förlängning är nödvändig för att LEAG ska kunna tillgodose efterfrågan i ett scenario utan utfasningslagen.

3.5 **Den ändrade RWE-åtgärden/utvecklingen efter beslutet om att inleda förfarandet**

(46) Den 4 oktober 2022 kom den tyska regeringen och RWE överens om en tidigarelagd utfasning av brunkol i koldistrikten i Rhenlandet senast 2030, i stället för 2038 såsom tidigare planerats ([29]). Tyskland meddelade att detta avtal kommer att bidra till att uppfylla klimatskyddsmålen, samtidigt som försörjningstryggheten stärks under den nuvarande energikrisen ([30]). De tyska myndigheterna har därför ändrat utfasningslagen genom att anta ändringslagen och underteckna ändringsavtalet med RWE.

([29]) Se den skrivelse som det tyska ministeriet utfärdade den 4 oktober 2022 med de centrala inslagen i detta avtal, som finns tillgängligt på tyska här: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/221004-Eckpunktepapier-RWE-Kohleausstieg.html.

([30]) Se det tyska ministeriets pressmeddelande av den 4 oktober 2022, som finns tillgängligt på tyska här: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/10/20221004-bundeswirtschaftsminister-habeck-landesministerin-neubaur-und-rwe-verstandigen-sich-auf-beschleunigten-kohleausstieg-2030.html.

(47) Utöver ändringslagen och ändringsavtalet noterar kommissionen vidare att vissa fakta och omständigheter rörande elmarknaden som beskrivs i beslutet om att inleda förfarandet har ändrats efter antagandet av detta beslut. I synnerhet har elpriserna förändrats under den senaste tiden. Det genomsnittliga elpriset på den tyska dagen före-marknaden steg från 30,5 euro/MWh år 2020 till 96,8 euro/MWh år 2021. Denna utveckling fortsatte under 2022 när det genomsnittliga priset på dagen före-marknaden uppgick till 235,4 euro/MWh och marknadsförhållandena blev mycket volatila, med månatliga genomsnittspriser som varierade mellan 129 euro/MWh och 465 euro/MWh ([31]). Den extrema ökningen av elpriserna och deras volatilitet påverkades bland annat av den oprovocerade och omotiverade ryska militära aggressionen mot Ukraina som inleddes den 24 februari 2022 och av Rysslands avsiktliga användning av gasflödena som ett vapen. Priserna på utsläppsrätter följde också en stigande trend och ökade från 25 euro/ton koldioxid i genomsnitt 2020, till 53 euro/ton koldioxid 2021 och till 81 euro/ton koldioxid 2022 ([32]).

(48) Tyskland har även underrättat kommissionen om att RWE har lagt ned sex brunkolsbaserade enheter sedan 2020, i enlighet med den tidsplan som fastställs i utfasningslagen.

Tabell 2

RWE-enheter som har lagts ned sedan 2020

Operatör	Anläggningens namn	MW (netto)	Datum för överföring till mekanismen för uppskjuten nedläggning	Nedläggningsdatum
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 (av 176)	–	31.12.2022

(49) Huvuddragen i den ändrade RWE-åtgärden sammanfattas i skälen 50–62. Tyskland förklarar att de övriga bestämmelserna (t.ex. avseende skattemässig behandling, säkrande av medel för återplantering, klausul om att eventuella tvister ska lösas utanför domstol) förblir oförändrade.

3.5.1 *Senareläggning av den slutliga avvecklingen av två enheter från slutet av 2022 till mars 2024*

(50) Två enheter (Neurath D och Neurath E, med en kapacitet på ca 600 MW vardera) som enligt utfasningslagen och 2021 års avtal skulle läggas ned senast den 31 december 2022, kommer att finnas tillgängliga på marknaden till och med den 31 mars 2024. Tyskland hävdar att denna åtgärd har i syfte att ytterligare mildra effekterna av den nuvarande energikrisen, spara gas inom elsektorn och därigenom stärka försörjningstryggheten.

(51) Den tyska regeringen kan senast den 30 september 2023 besluta om dessa enheter ska behållas på marknaden till och med den 31 mars 2025 eller om de ska överföras till en ny reserv (*reserven*). Någon sådan ny reserv har ännu inte fastställts och omfattas inte av detta beslut. I den mån en sådan ny reserv omfattar statligt stöd ska Tyskland anmäla den i överensstämmelse med den skyldighet som fastställs i artikel 108.3 i EUF-fördraget.

([31]) *Källa:* Entso-E:s öppenhetsplattform, tillgänglig på https://transparency.entsoe.eu.
([32]) *Källa:* Uppgifter från Platts Market Data.

(52) På grundval av punkt 3 i ändringsavtalet ska RWE stå för kostnaderna för att uppgradera enheterna, kostnaderna för att anpassa personalplaneringen, driftskostnader och kostnaderna för utsläppsrätter för koldioxid, om Tyskland beslutar att dessa två enheter ska fortsätta att vara i drift under ytterligare ett år (1 april 2024–31 mars 2025), såsom beskrivs i skäl 51. Samtidigt får RWE behålla intäkterna från den el som säljs, med förbehåll för det tak för marknadsintäkter som har införts för elproducenter genom den tyska lagen om elprisbroms (*Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse und zur Änderung weiterer energierechtlicher Bestimmungen vom 20. Dezember 2022*) som är utformad för att bidra till att finansiera åtgärder för att minska de höga elpriserna för slutkonsumenterna. ([33])

(53) Den ändrade tabellen med nedläggningsdatum som ingår i artikel 1.9 i ändringslagen och i bilagan till ändringsavtalet ser ut på följande sätt:

Tabell 3

Brunkolsanläggningar: överföring till mekanismen för uppskjuten nedläggning och nedläggningsdatum (reviderade datum visas i fetstil) ([34])

Operatör	Anläggningens namn	MW (netto)	Datum för överföring till mekanismen för uppskjuten nedläggning	Nedläggningsdatum
RWE	Niederaußem D	297	–	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	295	–	31.12.2021
RWE	Neurath B	294	–	31.12.2021
RWE	Weisweiler E eller F ([35])	321	–	31.12.2021
RWE	Neurath A	294	–	1.4.2022
RWE	Frechen/Wachtberg (Brikettierung)	120 (av 176)	–	31.12.2022
RWE	**Neurath D**	**607**	–	**31.3.2024**
RWE	**Neurath E**	**604**	–	**31.3.2024**
RWE	Weisweiler E eller F ([36])	321	–	1.1.2025
LEAG	Jänschwalde A	465	31.12.2025	31.12.2028
LEAG	Jänschwalde B	465	31.12.2027	31.12.2028
RWE	Weisweiler G eller H	663 eller 656	–	1.4.2028
LEAG	Jänschwalde C	465	–	31.12.2028
LEAG	Jänschwalde D	465	–	31.12.2028
RWE	Weisweiler G eller H	663 eller 656	–	1.4.2029

([33]) För brunkolseldade kraftverk fastställs intäktstaket på grundval av en formel som tar hänsyn till deras fasta kostnader och driftskostnader.
([34]) Förändringarna jämfört med tabell 2 i beslutet om att inleda förfarandet markeras i fetstil.
([35]) I slutändan valde man att avveckla enhet E vid detta datum.
([36]) I slutändan valde man att avveckla enhet F vid detta datum.

Operatör	Anläggningens namn	MW (netto)	Datum för överföring till mekanismen för uppskjuten nedläggning	Nedläggningsdatum
LEAG	Boxberg N	465	–	31.12.2029
LEAG	Boxberg P	465	–	31.12.2029
RWE	Niederaußem G eller H	628 eller 648	–	31.12.2029
RWE	**Niederaußem K**	**944**	–	**31.3.2030**
RWE	**Neurath F (BoA 2)**	**1 060**	–	**31.3.2030**
RWE	**Neurath G (BoA 3)**	**1 060**	–	**31.3.2030**
RWE	Niederaußem G eller H	628 eller 648	31.12.2029	31.12.2033
Saale Energie ([37])	Schkopau A	450	–	31.12.2034
Saale Energie	Schkopau B	450	–	31.12.2034
LEAG	Lippendorf R	875	–	31.12.2035
EnBW	Lippendorf S	875	–	31.12.2035
LEAG	Schwarze Pumpe A	750	–	31.12.2038
LEAG	Schwarze Pumpe B	750	–	31.12.2038
LEAG	Boxberg R	640	–	31.12.2038
LEAG	Boxberg Q	857	–	31.12.2038

(54) Tyskland lämnade dessutom uppgifter om när RWE:s kraftverk öppnades för första gången och nedläggningsdatumen enligt tabell 4. De flesta (13 av 16) av RWE:s anläggningar öppnades mellan mitten av 1960-talet och mitten av 1970-talet, vilket innebär att dessa anläggningar hittills har varit i drift i ungefär 50–60 år. Av de 16 anläggningarna är tre nyare och har öppnat följande datum: Niederaußem K (2003), Neurath F (BoA 2) (2012), Neurath G (BoA 3) (2012).

(55) Tyskland uppger att enligt de uppgifter som RWE lämnat till de tyska myndigheterna om sina redovisningsrutiner (skulle) kostnaderna för de 14 äldsta av företagets 16 kraftverk vara avskrivna vid tidpunkten för deras nedläggning enligt utfasningslagen.

(56) Vidare uppger Tyskland att enligt RWE:s uppgifter skulle kraftverksenheterna Neurath F och G ha ett bokfört totalt värde på ca 570 miljoner euro den 31 mars 2030. Detta bokförda värde utgör det upplupna anskaffningsvärdet och omfattar inte fastigheter (mark). Tyskland påpekar vidare att avskrivningsplanen har justerats för att avspegla skyldigheten att avveckla kraftverken i enlighet med utfasningslagen. De ovan angivna värdena återspeglar de bokförda värden som sannolikt skulle ha uppkommit om man hade fortsatt med den ursprungliga avskrivningsplanen. Vidare beaktas inte framtida kapitalutgifter för inspektionskostnader. Regelbundna inspektioner och förbättringar av de båda kraftverken äger vanligtvis rum vart fjärde år med kostnader på 60–70 miljoner euro vardera. Den senaste inspektionen av Neurath F skedde 2023 och av Neurath G 2021.

([37]) Saale Energie och EnBW kommer inte att erhålla någon ersättning för den tidiga nedläggningen, eftersom deras kraftverk (Schkopau A och B, respektive Lippendorf S) inte kommer att beordras att lägga ned tidigare än vad företagen redan planerat.

Tabell 4

RWE:s brunkolsanläggningar: öppningsdatum jämfört med nedläggningsdatum

Operatör	Anläggningens namn	Öppnings- och driftsdatum	Nedläggningsdatum
RWE	Niederaußem D	1968	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	1965	31.12.2021
RWE	Neurath B	1972	31.12.2021
RWE	Weisweiler E eller F ([38])	1965, 1967	31.12.2021
RWE	Neurath A	1972	1.4.2022
RWE	Frechen/Wachtberg (Brikettierung)	1962	31.12.2022
RWE	Neurath D	1975	31.3.2024
RWE	Neurath E	1976	31.3.2024
RWE	Weisweiler E eller F ([39])	1965, 1967	1.1.2025
RWE	Weisweiler G eller H	1974, 1975	1.4.2028
RWE	Weisweiler G eller H	1974, 1975	1.4.2029
RWE	Niederaußem G eller H	1974, 1974	31.12.2029
RWE	Niederaußem K	2003	31.3.2030
RWE	Neurath F (BoA 2)	2012	31.3.2030
RWE	Neurath G (BoA 3)	2012	31.3.2030
RWE	Niederaußem G eller H	1974, 1974	31.12.2033

3.5.2 *Tidigareläggning av den slutliga avvecklingen av tre enheter från 2038 till 2030*

(57) Nedläggningen av tre enheter (Niederaußem K, Neurath F och Neurath G, med en kapacitet på cirka 1 000 MW vardera) kommer att tidigareläggas från den 31 december 2038 till den 31 mars 2030. Tyskland hävdar att detta innebär att den återstående driftstiden på 3 GW för de nyaste och mest effektiva kraftverk som RWE driver minskas med nästan 50 %.

(58) Tyskland konstaterar att den tidigarelagda nedläggningen även har en betydande inverkan på de gruvanläggningar som levererar kol till de tre enheter som enligt planen ska läggas ned tidigare än ursprungligen planerat. Som en del av den ändrade RWE-åtgärden beslutade man att låta gruvan ”Garzweiler” producera betydligt mindre brunkol under de kommande åren.

([38]) I slutändan valde man att avveckla enhet E vid detta datum.
([39]) I slutändan valde man att avveckla enhet F vid detta datum.

(59) Den tyska regeringen kan senast den 15 augusti 2026 besluta huruvida dessa tre enheter ska överföras till en reserv (*reserven*) till och med den 31 december 2033. Någon sådan ny reserv har ännu inte fastställts och omfattas inte av detta beslut. I den mån en sådan ny reserv omfattar statligt stöd ska Tyskland anmäla den i överensstämmelse med den skyldighet som fastställs i artikel 108.3 i EUF-fördraget. Om dessa enheter behövs i en sådan reserv krävs det inte några fler ändringar i planeringsprocessen för dagbrottet än om dessa enheter definitivt hade lagts ned fram till 2030. Det återställande som kommer att inledas 2030 kommer dessutom att fortsätta utan några ändringar.

3.5.3 *Ingen ytterligare ersättning till RWE*

(60) I den ändrade RWE-åtgärden föreskrivs inte någon ytterligare ersättning till RWE utöver 2021 års avtal, utan tvärtom bekräftas beloppet på 2,6 miljarder euro.

(61) Enligt Tyskland uppvägs intäktsförlusterna under åren 2030–2038 från driften av en kapacitet på cirka 3 GW och merkostnaderna för omläggningen bland annat av högre intäkter än väntat, till följd av en ytterligare drift av Neurath D och E i 15 månader mellan 2023 och det första kvartalet 2024.

(62) Enligt ändringslagen (artikel 1.4) och ändringsavtalet (punkt 4) ska antalet delbetalningar minskas från 15 till 10 när det gäller ersättningen till RWE och delbetalningarnas storlek är inte densamma som tidigare planerat. De årliga delbetalningarna för åren 2020–2023 kommer att uppgå till 173 miljoner euro, medan de årliga delbetalningarna för åren 2024–2029 kommer att uppgå till 318 miljoner euro. Enligt ändringslagen och ändringsavtalet ska den första delbetalningen till RWE äga rum den 31 december 2020, med förbehåll för bestämmelsen om genomförandeförbud, när RWE lade ned sin första anläggning.

3.6 **Reviderad beräkning**

(63) Som en del av inlagan av den 23 december 2022 lämnade Tyskland reviderade beräkningar till kommissionen om den uteblivna vinsten för nio RWE-enheter som antingen redan har lagts ned eller som enligt planerna kommer att läggas ned senast den 31 mars 2025 ([40]) i enlighet med ändringslagen (artikel 1.9) (den *reviderade beräkningen*). Denna beräkning från den 16 december 2022 utfördes av r2b energy consulting.

(64) På grundval av denna beräkning utgör nettonuvärdet av uteblivna vinster för åtta RWE-anläggningar (som lades ned mellan den 31 december 2021 och den 31 mars 2025) uppgår till cirka 2,2 miljarder euro (2,3 miljarder euro i nominella termer) och är därmed högre än nettonuvärdet för den avtalade kompensationen till RWE på 1,7 miljarder euro (2,6 miljarder euro i nominella termer) ([41]). Mot bakgrund av denna beräkning hävdar Tyskland därför att kompensationsbeloppet är motiverat.

(65) Den reviderade beräkningen visar att åtta av de nio RWE-enheter som ingår i den reviderade beräkningen uppskattas ha uteblivna vinster under perioden 2021–2026. Av de åtta enheterna med uteblivna vinster lades fem redan ned mellan 2021 och 2022 (Neurath A och B, Niederaußem C, Weisweiler E och Frechen/Wachtberg) och de återstående tre (Weisweiler F och Neurath D och E) planeras läggas ned senast 2025. I den reviderade beräkningen beräknades uteblivna vinster för alla nio enheter endast för perioden mellan nedläggningen och slutet av 2026. De uteblivna vinsterna sträcker sig aldrig mer än tre år efter det planerade nedläggningsdatumet för respektive anläggning. För den nionde anläggningen som ingår i den reviderade beräkningen (Niederaußem D), vilken var den första enheten som lades ned den 31 december 2020, görs inga uteblivna vinster gällande.

(66) För de sju enheter som planeras läggas ned efter 2026 (Weissweiler G och H, Niederaußem H, K och G samt Neurath F och G) ingår inga uteblivna vinster i den reviderade beräkningen eftersom de avvecklas efter 2026.

([40]) Enheterna Neurath D och E, vilka enligt tabell 3 ska läggas ned den 31 mars 2024, antas i den reviderade beräkningen läggas ned den 31 mars 2025, som om förbundsregeringen redan hade beslutat att behålla dem på marknaden i ytterligare ett år (se skäl 47). Enligt Tyskland gör detta den reviderade beräkningen mer försiktig, eftersom den antagna längre driften minskar den uppskattade uteblivna vinsten.

([41]) I nominella termer förefaller kompensationsbeloppet vara högre än den uteblivna vinsten, eftersom delbetalningarna är fördelade över en längre tidsperiod (fram till 2030) än de uteblivna vinsterna (fram till 2026).

(67) I den reviderade beräkningen används följande huvudsakliga parametrar för att uppskatta den uteblivna vinsten för de nio enheter för vilka uppgifter har lämnats in:

(1) I beräkningen förutsätts att kraftverken, som enda inkomstkälla, säljer baslastel till marknadspriser som motsvarar priser från den tyska råvarubörsen EEX. Närmare bestämt:

a) För de enheter som redan hade lagts ned när den reviderade beräkningen lämnades in till kommissionen (Neurath A och B, Niederaußem C och D, Weisweiler E) använder beräkningen antaganden avseende el- och koldioxidpriser, inflation och regelverk ([42]) som överensstämmer med marknadens förväntningar omedelbart före respektive nedläggningsdatum. För el- och koldioxidpriserna används de genomsnittliga terminspriserna för leverans under den relevanta månaden, kvartalet eller året (beroende på produkttillgång) mellan 2021 och 2026 som registrerats på EEX-börsen under de två veckorna före respektive nedläggningsdatum.

b) För de fyra enheter som läggs ned mellan den 31 december 2022 och den 31 mars 2025 (Frechen/Wachtberg, Weisweiler F och Neurath D och E) fastställdes antagandena om el- och koldioxidpriser, inflation och regelverk ([43]) i överensstämmelse med de senaste förväntningar från marknaden som fanns tillgängliga när den reviderade beräkningen lämnades in. För el- och koldioxidpriser används de genomsnittliga terminspriserna för leverans under den relevanta månaden, kvartalet eller året (beroende på produkttillgång) mellan 2021 och 2026 som registrerades på EEX-börsen mellan den 21 oktober 2022 och den 4 november 2022.

(2) När det gäller bränslekostnaderna för brunkolsleveranserna antogs de rörliga kostnaderna för brunkolsutvinning uppgå till 1,5 euro/MWh(th), medan de fasta kostnaderna för brunkolsutvinningen uppskattades till 4,7 euro/MWh(th). Dessa antaganden hämtades från en oberoende studie som genomfördes av Öko-Institut och offentliggjordes i januari 2022 ([44]). De totala brytningskostnaderna antas vara stabila när de delas upp per produktionsenhet, eftersom det kontrafaktiska scenariot endast sträcker sig över en kort period. Det tar vanligtvis längre tid att anpassa de fasta kostnaderna, vilka utgör den största delen av de totala brytningskostnaderna, till ändrade produktionsvolymer.

(68) Vid beräkningen används varje kraftverks viktigaste tekniska egenskaper, såsom effektivitet, elektrisk produktion, fasta kostnader, normal tillgänglighet och utnyttjandegrad. De fasta kostnaderna baserades på representativa värden för respektive kraftverksklass och motsvarar resultaten i studien från Öko-Institut.

(69) Intäkter från värmeproduktion och från balansmarknaden ingick inte i den reviderade beräkningen.

(70) För enheter som läggs ned mellan den 31 december 2022 och den 31 mars 2025 tillämpas ett tak för marknadsintäkter från och med den 1 december 2022 till och med den 30 april 2024 i beräkningen. Den rättsliga grunden för genomförandet av taket för marknadsintäkter fastställs i den tyska lagen om elprisbroms. Om de förväntade elpriserna överskrider taket samlar den tyska staten in 90 % av de överskjutande marknadsintäkterna. Nivån på det tak som föreskrivs i den tyska lagen om elprisbroms påverkas av kostnaderna för utsläppsrätter för koldioxid. Ett koldioxidpris på 81 euro/ton (vilket var det genomsnittliga spotmarknadspriset 2022) medför ett tak på omkring 160 euro/MWh. Enligt den tyska lagen om elprisbroms ska taket tillämpas från och med den 1 december 2022 till och med den 30 juni 2023 och kan förlängas till och med den 30 april 2024, efter ett beslut från den tyska regeringen. I slutändan beslutade den tyska regeringen att inte förlänga tillämpningen av taket efter den 30 juni 2023. De tyska myndigheterna påpekar att taket för marknadsintäkterna endast påverkar den uteblivna vinsten för en anläggning (Frechen/Wachtberg), eftersom de andra brunkolseldade RWE-enheterna antingen läggs ned strax efter att genomförandeperioden för taket löpt ut eller lades ned innan den tyska regeringen antog konkreta planer för taket.

([42]) Detta avser genomförandet av taket för marknadsintäkter.

([43]) Detta avser genomförandet av taket för marknadsintäkter.

([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.* Finns på: https://www.oeko.de/publikationen/p-details/die-deutsche-braunkohlenwirtschaft-2021. Studien utgör en uppdatering (som innehåller uppgifter fram till 2021) av tidigare studier som undersöker ekonomin i samband med brunkolsutvinning och brunkolsbaserad elproduktion som bidrog till kolkommissionens undersökning.

(71) För Neurath D och E, där nedläggning sköts upp till den 31 mars 2024 med möjlighet att förlänga nedläggningsdatumet till den 31 mars 2025, tar beräkningen endast hänsyn till utebliven vinst från och med det senare datumet.

(72) Den vägda genomsnittliga kapitalkostnad ([45]) som användes för att diskontera uteblivna vinster och utbetalningarna av ersättningen fastställdes till 7,5 miljoner.

(73) Med hänsyn till den betydande produktionskapacitet som försvunnit från marknaden på grund av den tidiga utfasningen av brunkol beaktas dess systemeffekt på de tyska elpriserna. I det kontrafaktiska scenariot är elpriserna nämligen lägre jämfört med det faktiska scenariot, eftersom fler enheter är i drift i förstnämnda fall och mer efterfrågan kan tillgodoses med produktionskapacitet som relativt sett är billigare. För att kvantifiera effekten används resultaten från två analyser som bedömer effekten av utfasningen av två kärnkraftverk (Isar 2 och Neckarwestheim 2) på den tyska elmarknaden ([46]). De tyska myndigheterna hävdar att den uppskattade inverkan på priserna på den tyska marknaden kan anses vara representativ även för brunkolsbaserad elproduktion, eftersom de två teknikerna har relativt likartade ställningar i rangordningen och utnyttjandet tenderar att vara högt. Den tidiga nedläggningen har till en början relativt liten effekt (eftersom de första enheter som lades ned enligt tidsplanen var relativt små) men den ökar med åren i takt med att mer kapacitet avvecklas. Elpriserna i det kontrafaktiska scenariot är således 1,7 % lägre 2023 än i det faktiska scenariot och 2026 kommer de att vara 3,2 % lägre.

(74) Tyskland hävdade att det på grund av den tillämpade metoden inte var nödvändigt att lämna in en uppdatering av den reviderade beräkningen på grundval av de senaste tillgängliga uppgifterna (från andra kvartalet 2023) för de tre enheter som stängdes i januari och mars 2025 (Weisweiler F och Neurath D och E) ([47]). De båda huvudsakliga parametrar som används vid beräkningen är priserna på terminsprodukter för el och koldioxidrätter som operatörer av brunkolskraftverk vanligtvis förvärvar för att säkra sin rörelsemarginal under flera månader och år framåt. Dessa påverkar i stor utsträckning intäkter och kostnader och är föremål för osäkerhet och frekventa fluktuationer. Eftersom den tyska elmarknaden är en av de mest utvecklade och likvida marknaderna i Europa, är det möjligt för marknadsaktörer att säkra tillräckliga volymer i upp till tre år före den faktiska leveransen. ([48]) Tyskland förklarade därför att det i ett kontrafaktiskt scenario skulle ha varit möjligt för de tre enheterna att komma in på marknaden mellan den 21 oktober 2022 och den 4 november 2022 (när uppgifter från marknaden hämtades för dessa enheter för den reviderade beräkningen) och säkra sin marginal i flera månader eller år efter det nedläggningsdatum som planerades i det faktiska scenariot. Detta kunde uppnås genom försäljning av planerade elvolymer och förvärv av en motsvarande mängd eller utsläppsrätter för att täcka koldioxidavtrycket från den el som producerades. Tyskland hävdade därför att den reviderade beräkningen inte behöver uppdateras, eftersom de tre RWE-enheterna kunde ha använt standardiserade marknadsinstrument för att säkra den beräknade uteblivna vinsten vid den tidpunkt som uppgifterna för den reviderade beräkningen hämtades.

([45]) Den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden utgör ett företags kapitalkostnad där varje kapitalkategori viktas proportionellt. Den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden beräknas genom att kostnaden för varje kapitalkälla (skulder och eget kapital) multipliceras med dess relevanta vikt i form av marknadsvärdet och därefter adderas produkterna för att fastställa totalbeloppet. Denna kapitalkostnad används även som diskonteringsränta för framtida kassaflöden i analysen av det diskonterade kassaflödet.

([46]) Öko-Institut offentliggjorde resultaten av dessa analyser den 6 september 2022 (https://blog.oeko.de/atomausstieg-mythen-zu-streckbetrieb-und-laufzeitverlaengerung/ och enervis den 29 september 2022 (https://enervis.de/wp-content/uploads/2022/09/20220929_enervis-Pressemitteilung_AKW-Weiterbetrieb-erhoeht-Versorgungssicherheit-und-reduziert-Gasverbrauch.pdf). De två kärnkraftverken hade en kombinerad kapacitet på 2,8 GW, medan de brunkolseldade enheterna med en kombinerad kapacitet på 3,2 GW i detta fall skulle ha avvecklats i slutet av 2026, slutpunkten för den reviderade beräkningen.

([47]) Bidraget från dessa tre enheter till den totala summan av den uteblivna vinsten i den reviderade beräkningen motsvarar 22 % (eller 479 miljoner euro) i nettonuvärde. Av denna uppkommer 348 miljoner euro 2025 och 131 miljoner euro 2026.

([48]) Se till exempel BloombergNEF European Utility Hedging Profiles 2021, 21 april 2021, på internet: https://about.bnef.com/.

(75) Tyskland hävdar vidare att det inte är motiverat att införa en mekanism för att uppdatera beräkningen av ersättningen för den ändrade RWE-åtgärden på grundval av de senaste antagandena, eftersom de antaganden som användes för att beräkna den uteblivna vinsten i den reviderade beräkningen låg nära den faktiska nedläggningen av dessa enheter (se skäl 67.1). Tyskland påpekar att en uppdateringsmekanism i enlighet med punkt 433 i riktlinjerna i princip endast är nödvändig om nedläggningen av kraftverk äger rum mer än tre år efter det att ersättningen för dessa nedläggningar beviljats. Enligt Tyskland ska detta säkerställa att de antaganden som ligger till grund för beräkningen är aktuella vid den tidpunkt som kraftverken faktiskt läggs ned. När det gäller de kraftverk som redan var nedlagda när den reviderade beräkningen lämnades in till kommissionen uppger Tyskland att man beräknade de uteblivna vinsterna på grundval av antaganden och marknadsförväntningar som förelåg omedelbart före de relevanta nedläggningsdatumen. De andra enheter för vilka den uteblivna vinsten beräknades kommer att läggas ned under perioden 31 december 2022–31 mars 2025. Tyskland hävdar att detta inte kommer att vara längre än tre år efter meddelandet av kommissionens beslut, vilket utgör den tidpunkt då stödet beviljas (se skäl 78). Enligt Tyskland är någon uppdateringsmekanism därför inte nödvändig.

3.7 **Budget**

(76) Budgeten för den ändrade RWE-åtgärden uppgår till 2,6 miljarder euro och kommer att finansieras från den federala tyska budgeten. Ersättningen kommer att betalas ut i tio årliga delbetalningar: För åren 2020–2023 kommer delbetalningarna att uppgå till 173 miljoner euro, och för åren 2024–2029 kommer de att uppgå till 318 miljoner euro.

3.8 **Tidpunkt för beviljande och varaktighet**

(77) Tidpunkten för beviljande av den ändrade RWE-åtgärden utgör meddelandet av kommissionens beslut. Den sista utbetalningen av medel kommer att äga rum den 31 december 2029.

3.9 **Stödmottagare**

(78) Den anmälda åtgärden är ett stöd till RWE Power AG. RWE Power AG har 8 800 anställda, varav cirka 7 500 är kopplade till brunkolsindustrin. RWE Power AG är ett helägt dotterbolag till RWE AG. Enligt offentligt tillgänglig information ägdes uppskattningsvis 87 % av aktierna i RWE AG av institutionella investerare och 13 % av enskilda personer (inklusive anställda) den 15 mars 2023. Sedan den 15 mars 2023 är den största enskilda aktieägaren i RWE AG Qatar Holding LLC, som innehar en andel på 9,1 %.

(79) RWE AG är ett tyskt energibolag som är verksamt inom elproduktion och elhandel. Enligt den marknadsundersökning som den tyska konkurrensmyndigheten har genomfört svarade RWE AG under 2020 för omkring 25 % av den totala produktionen på det tysk-luxemburgska marknadsområdet, vilket innebar att företaget var det med störst produktionskapacitet, på 67,8 TWh ([49]). År 2021 uppgick RWE AG:s totala intäkter till omkring 24,5 miljarder euro.

(80) De tyska myndigheterna bekräftar att varken RWE AG eller RWE Power AG utgör företag i svårigheter enligt definitionen i kommissionens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter ([50]).

(81) Tyskland bekräftar även att varken RWE AG eller RWE Power AG är föremål för ett utestående betalningskrav till följd av ett tidigare kommissionsbeslut som förklarar ett stöd olagligt och oförenligt med den inre marknaden ([51]).

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

([50]) Meddelande från kommissionen – *Riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter* (EUT C 249, 31.7.2014, s. 1).

([51]) Se förstainstansrättens dom av den 13 september 1995, TWD/kommissionen, T-244/93 och T-486/93, ECLI:EU:T:1995:160, punkt 56. Se även kommissionens meddelande – *Kommissionens tillkännagivande om återkrav av olagligt och oförenligt statligt stöd*, EUT C 247, 23.7.2019, s. 1.

3.10 **Kumulering och öppenhet**

(82) Tyskland bekräftar att man kommer att följa punkterna 56 och 57 i riktlinjerna. Stöd inom ramen för den anmälda åtgärden får inte kumuleras med stöd för särskilda ändamål eller av mindre betydelse eller med unionsfinansiering i förhållande till samma stödberättigande kostnader.

(83) Tyskland kommer att se till att kraven på öppenhet i punkterna 58–61 i riktlinjerna efterlevs. Relevanta uppgifter om den anmälda åtgärden kommer att offentliggöras på en nationell webbplats som är länkad till kommissionens öppenhetsregister: https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency.

4. **SYNPUNKTER FRÅN TREDJE PART**

(84) Ett stort antal tredje parter har lämnat synpunkter efter offentliggörandet av beslutet om att inleda förfarandet, det offentliga samrådet och utvidgningsbeslutet.

(85) Efter offentliggörandet av beslutet om att inleda förfarandet inkom synpunkter från många tredje parter (27 stycken). Inlagor inkom från de två stödmottagarna (LEAG och RWE), från LEAG:s aktieägare (EPH och PPF Investments – PPFI) och från LEAG-koncernens företagsråd (*Konzernbetriebsrat*). Inlagorna från olika företag omfattade bland andra Green Planet Energy, identiska inlagor från åtta lokala energiföretag (*de åtta lokala företagen*) och ytterligare två lokala energiföretag som inkom med identiska inlagor (*de två lokala företagen*). Utöver sju icke-statliga organisationer inkom även inlagor från de tre tyska delstater där LEAG:s och RWE:s brytningsområden är belägna, dvs. Nordrhein-Westfalen, Sachsen och Brandenburg. En sammanslutning av kommuner (Lausitzrunde), där LEAG:s brytningsområden är belägna, och den sammanslutning som företräder brunkolsindustrin i Tyskland (DEBRIV) lämnade också synpunkter.

(86) Efter offentliggörandet av det offentliga samrådet inkom också synpunkter från många tredje parter (19 stycken). De två stödmottagarna (LEAG och RWE), LEAG:s aktieägare (EPH och PPFI) och LEAG-koncernens företagsråd inkom med inlagor. Inlagor från företag omfattade Green Planet Energy, identiska inlagor från de åtta lokala företagen och identiska inlagor från de två lokala företagen. DEBRIV, Europeiska miljökontoret, Greenpeace och ClientEarth lämnade också synpunkter.

(87) Den 16 november 2022 erhöll kommissionen spontant identiska inlagor från de åtta lokala företagen om den ändrade RWE-åtgärden.

(88) Efter offentliggörandet av utvidgningsbeslutet inkom synpunkter från flera tredje parter (12 stycken). Inlagor lämnades av de två stödmottagarna (LEAG och RWE), identiska inlagor inkom från de åtta lokala företagen tillsammans med andra inlagor från Green Planet Energy och ClientEarth.

(89) De synpunkter som inkommit från tredje parter sammanfattas nedan i följande kategorier: i) synpunkter om förekomsten av stöd (se avsnitt 4.1), ii) synpunkter om den rättsliga grunden för stödets förenlighet (se avsnitt 4.2) och iii) synpunkter om stödets förenlighet (se avsnitt 4.3).

(90) I detta beslut kommer tyngdpunkten att ligga på de synpunkter som inkommit från tredje parter om tillämpningsområdet för detta beslut.

4.1 **Förekomsten av stöd**

4.1.1 *RWE*

(91) RWE hävdade i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet att åtgärden inte utgör statligt stöd. RWE hävdade att det är frågan om ersättning för skada, eftersom utfasningslagen inskränker RWE:s äganderätt och att RWE därför inte har erhållit någon ekonomisk fördel.

(92) Enligt RWE är ett sådant ingrepp i äganderätten endast förenligt med artikel 14 i den tyska grundlagen (*Grundgesetz*, GG) om staten tillhandahåller lämplig ersättning för detta. Ersättningsbeloppet beror på vilken ekonomisk betydelse de berörda rättsliga intressena har, dvs. egendomens värde och de beslagtagna äganderätternas värde, samt de ytterligare bördor som ingreppet medför. Det skydd som föreskrivs i artikel 14 GG omfattar i) äganderätten till anläggningen och marken och kraftverkens och gruvornas respektive användbarhet för att producera el och därmed göra vinst, ii) rätten att inleda och driva hela verksamheten ”brunkolsbaserad elproduktion” (RWE hävdade att den tyska utfasningen av kärnkraften kunde tillämpas analogt), iii) den oåterkalleliga egenskapen som gruva, som är helt förlorar sitt värde genom avvecklingsskyldigheterna, och iv) de obegränsade driftstillstånden enligt den tyska lagstiftningen om utsläppskontroll för de kraftverk och gruvor som berörs av utfasningslagen.

(93) RWE hävdade att företaget, mot bakgrund av de långsiktiga kapitalåtaganden och personal- och investeringsplaner som krävs för projekt av denna typ och storlek, åtnjuter ett förstärkt och framträdande konstitutionellt skydd för berättigade förväntningar. Det föreligger ett inneboende långsiktigt perspektiv i den brunkolsbaserade elproduktionsverksamheten. Detta särskilt starka skydd för berättigade förväntningar ökar avsevärt omfattningen på ingreppet i RWE:s egendom.

(94) RWE hävdade att företaget har uppfyllt sina skyldigheter i samband med EU:s utsläppshandelssystem, vilket enligt dess mening på ett uttömmande sätt reglerar minskningen av koldioxidutsläppen från de berörda anläggningarna. Genom avvecklingsskyldigheten enligt utfasningslagen krävs emellertid ytterligare ett bidrag till klimatskyddet från RWE-anläggningarna, vilket leder till en särskild börda (*Sonderopfer*) som måste beaktas vid ersättningen.

(95) RWE hävdade vidare att Tyskland har agerat som en marknadsekonomisk aktör vid undertecknandet av 2021 års avtal med operatörerna. Tyskland behövde i förväg bedöma huruvida den genom avtal säkrade lösningen för utfasning av kol var att föredra eller åtminstone motsvarade en lösning enbart genom lagstiftning, vars konstitutionella form eller verkställbarhet också hade krävt en bedömning i förväg. RWE hävdar att Tyskland i detta sammanhang agerade som en rationell aktör genom att ingå ett avtal som ger landet de rättigheter som anges i avtalet och samtidigt gav rättssäkerhet och befriade det från en skyldighet att betala ersättning som det annars skulle ha varit tvunget att betala enligt nationell eller internationell rätt. RWE anser därför att det inte föreligger något inslag av statligt stöd.

(96) I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet hävdade RWE återigen att åtgärden inte utgör stöd. Företaget anser att den totala ersättningen inte motsvarar dess totala skada och att RWE därför inte erhåller någon fördel.

4.1.2 *LEAG*

(97) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet och det offentliga samrådet ifrågasatte LEAG att åtgärden skulle utgöra sådant statligt stöd som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. LEAG anser särskilt att åtgärden inte ger företaget någon ekonomisk fördel, eftersom ersättningen inte täcker de ekonomiska skador som utfasningslagen orsakar. Om de tyska myndigheterna inte hade beviljat tillräcklig ersättning skulle operatörerna ha varit berättigade till ersättning för skada, eftersom LEAG anser att utfasningslagen strider mot äganderätten enligt artikel 14.1 andra meningen GG och artikel 1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (*Europakonventionen*) och artikel 13 i energistadgefördraget. LEAG anser att företagets egendom blir helt oanvändbar, vilket innebär en särskilt ingripande inskränkning av företagets rättigheter, och därför bör bestämmelserna om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning prövas mot ett strängare krav på proportionalitet.

(98) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade LEAG att brunkolsoperatörernas berättigade förväntningar, vilka även återspeglades i de godkända planerna för dagbrotten, motverkas av den lagstadgade förtida utfasningen av kol som beslutats efter att operatörerna hade fattat sina avgörande investeringsbeslut för upprättande av kraftverken och utvecklingen av dagbrotten. LEAG hävdade därför att det föreligger berättigade förväntningar att fortsätta brytningsverksamheten och driften av brunkolseldade kraftverk.

(99) LEAG hävdade vidare i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet att den övergångsperiod som beviljats för utfasningen av brunkol i detta ärende inte är tillräcklig. Företaget anser att den tidigarelagda nedläggningen av brunkolseldade kraftverk som föreskrivs i utfasningslagen inte i sig är lämplig för att undanröja tvivlen när det gäller förenligheten med grundlagen. Tyskland måste därför tillhandahålla ekonomisk ersättning för att det ska kunna fastställas att intrånget i den berörda egendomen är proportionerligt. LEAG hävdar att den ekonomiska ersättningen åtminstone ska försätta operatörerna av brunkolseldade kraftverk och dagbrott i samma situation som om de hade beviljats en övergångsperiod i enlighet med gällande standarder. När det gäller den relevanta standarden för ersättningen för ett dagbrott måste man enligt LEAG ta hänsyn till den produktionsvolym som krävs för att göra det möjligt att avskriva de investeringar som gjorts och som fortfarande ska göras i dagbrottet (inklusive kostnaderna för återuppodling) och generering av en rimlig vinst, samtidigt som dagbrottet försätts i ett lämpligt slutligt skick som godkänts genom ett slutligt domstolsbeslut (nödvändig kvarstående produktionsvolym). Den nödvändiga tiden för detta grundas därför på den tekniskt möjliga utvinningen och de brunkolseldade kraftverkens bränslebehov. För brunkolseldade kraftverk måste intäkterna vara nödvändiga för att möjliggöra avskrivning av kostnaderna för uppförande och eftermontering samt för att generera en rimlig vinst. Ett brunkolseldat kraftverk kan endast generera intäkter om det försörjs med bränsle från ett anslutet dagbrott. För att den nödvändiga övergångsperioden ska löpa ut krävs därför att det fortfarande i ekonomiskt hänseende går att driva ett dagbrott som säkerställer försörjningen under en motsvarande period, inklusive att kostnaderna för återställande av gruvområdet är täckta. Ersättningsbeloppet måste därför åtminstone motsvara de intäkter som kunde ha genererats under övergångsperioden.

(100) LEAG hävdade vidare att merkostnaderna utgör följdskador på grund av den föreskrivna tidiga utfasningen av kol, eftersom kostnaderna orsakas direkt av expropriationen (eller det ingripande som motsvarar en expropriation). Företaget anser att följdskador utgör en sakskada som inte leder till någon förlust av rättigheter eller tillgångar, men som däremot medför en särskild börda (*Sonderopfer*), t.ex. genom värdeminskning.

(101) I sina synpunkter på det offentliga samrådet och utvidgningsbeslutet upprepade LEAG sin ståndpunkt att åtgärden inte utgör statligt stöd.

(102) LEAG:s moderbolag, EPH och PPFI, lämnade också synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet och höll med om att åtgärden inte kan betraktas som statligt stöd eftersom den endast tillhandahåller ersättning för förlust av rättigheter, egendom och affärsmöjligheter. I synnerhet anser EPH och PPFI att operatörerna under alla omständigheter skulle ha kompenserats för nedläggningen inom ramen för energistadgefördraget om de inte hade erhållit någon ersättning från Tyskland.

4.1.3 *Företag*

(103) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet ansåg Green Planet Energy att ersättningen utgör statligt stöd och beklagade att villkoren för fördel och selektivitet bedömdes tillsammans som ett enda villkor.

(104) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade de åtta lokala företagen att ersättningen utgör statligt stöd. Företagen hävdar att ersättningen går utöver en ren ersättning för skador och därför ger RWE en selektiv fördel. De medger att en ersättning för skador enligt GG i princip är möjlig, men att det krävs exceptionella omständigheter när det föreligger en särskild börda (*Sonderopfer*). De hävdar att det inte finns någon rätt att skyddas mot lagändringar ända till dess att alla investeringar är fullt avskrivna ([52]). Företagen hänvisar till ett rättsligt dokument som publicerades 2018 av det tyska parlamentets utredningstjänst (*Wissenschaftlicher Dienst*) och i vilket det, på grundval av författningsdomstolens dom avseende nedläggningarna av kärnkraftverk, konstateras att det enligt tysk lagstiftning i princip bör vara möjligt att utan ersättning lägga ned äldre anläggningar som redan är avskrivna. ([53]) Enligt företagen togs 13 av 16 RWE-enheter i drift före 1976 och borde därför vara avskrivna vid det här laget.

([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) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet instämde de två lokala företagen i att ersättningen utgör statligt stöd som går utöver en ren ersättning för skador och därmed ger RWE en selektiv fördel. De påpekar att äganderätten, vilken regleras i artikel 14 GG, inte skyddar framtida intäkter eller utsikter till vinst. De medger visserligen att även förfoganderätten över egendom är grundlagsskyddad och är tillämplig på produktionsanläggningar, men att detsamma inte gäller för brytningsverksamhet. Företagen förklarar att tillstånden (*Hauptbetriebspläne*) vanligtvis endast beviljas för två till tre år och att nyttjandet av egendom därför inte sträcker sig längre än dessa godkännandeperioder när det gäller gruvor. De hävdar även att diskussionerna om utfasningen av kol har pågått under en tid och att företagen därför inte kunde förvänta sig att den gynnsamma rättsliga situationen skulle fortsätta. Företagen förklarar även att endast en särskild börda (*Sonderopfer*) eller särskilda svårigheter (*Härtefall*) ger rätt till ersättning för företag vars förfoganderätt över sin egendom begränsas. De långa övergångsperioderna, möjligheten att byta till annat bränsle och det faktum att många anläggningar har skrivits av gör att det inte är fråga om några svårigheter.

4.1.4 *Sammanslutningar och icke-statliga organisationer*

(106) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet ansåg ClientEarth att ersättningen utgör statligt stöd. Kommissionen anser att RWE erhåller en selektiv fördel, eftersom det är osannolikt att en nationell domstol skulle bevilja skadestånd med motsvarande belopp som de tyska myndigheterna har utlovat RWE. En ersättning för skador inom ramen för den tyska grundlagen skulle endast komma på fråga om det statliga ingripandet medförde en särskild börda. Artikel 14 GG omfattar inte i) ändringar, upphävande eller upphörande av tillstånd enligt lagen om kontroll av utsläpp (*Bundesimmissionsschutzgesetz*) eller enligt gruvdriftslagen (*Bundesberggesetz*) ([54]), ii) investeringar som är helt avskrivna ([55]), iii) förlorade försäljningsmöjligheter och utebliven vinst eller andra planer som bygger på förväntningar om att en gynnsam rättslig situation inte kommer att ändras ([56]). ClientEarth hävdar dessutom att de negativa effekter som de nya bestämmelserna medför på tillgångarnas värde inte kan kompenseras när investeringarna är avskrivna ([57]) och tillägger att brunkolsoperatörer skulle behöva göra gällande att de hade berättigade förväntningar att få fortsätta sin verksamhet och drabbas av exceptionellt hårda ekonomiska svårigheter till följd av den lagstadgade utfasningen av kol. ClientEarth hänvisar till dokumentet från det tyska parlamentets utredningstjänst och en studie som beställts av miljöministeriet ([58]) som innehåller ytterligare uppgifter om den rättsliga ramen för ersättning i samband med utfasningen av kol.

(107) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade DEBRIV att åtgärden inte ger de berörda brunkolsföretagen någon fördel. Tvärtom hade brunkolsföretagen kunnat begära ersättning enligt den tyska grundlagen, Europakonventionen och energistadgefördraget om de inte hade beviljats tillräcklig ersättning enligt utfasningslagen eller 2021 års avtal. Ersättningsanspråken för förlorade vinst och kostnader, skador, ytterligare kostnader och ekonomiska nackdelar som uppkommit genom utfasningen av brunkol är minst lika stora som den beviljade ersättningen eller till och med betydligt högre.

4.1.5 *Tyska delstater*

(108) Tre tyska delstater (Brandenburg, Sachsen och Nordrhein-Westfalen) lämnade synpunkter efter beslutet om att inleda förfarandet. Synpunkterna rörde enbart LEAG-åtgärden och kommer inte att behandlas i detalj i detta beslut, eftersom beslutet inte är tillämpligt på LEAG-åtgärden (se skälen 13 och 14).

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

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

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

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

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

(109) Nordrhein-Westfalen hävdade att för RWE ligger det nuvarande utfasningsdatumet för brunkol mycket tidigare än vad som planerats för företaget på grundval av de slutliga driftslicenserna för dess kraftverk. Det lagstadgade driftsförbudet senast från och med 2038 (eller senast 2035 om alternativet med tidigarelagd avveckling utnyttjas) utgör ett ingrepp i RWE:s egen förvaltning. Enligt Nordrhein-Westfalen skulle RWE med säkerhet kunna bestrida dessa ingrepp i dess affärsverksamhet och värdeminskningen av dess affärstillgångar vid författningsdomstolen med hänvisning till det skydd för äganderätten som garanteras i GG.

4.2 **Rättslig grund för förenlighet**

4.2.1 *RWE*

(110) RWE har i sina synpunkter på det offentliga samrådet uppgett att riktlinjerna inte är tillämpliga av två skäl. Företaget hänvisar inledningsvis till sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet, där RWE hävdade att åtgärden inte utgör statligt stöd (se skäl 92 och följande). Eftersom de kriterier som kommissionen använder för att granska förenligheten när det gäller åtgärder som betraktas som statligt stöd beskrivs i riktlinjerna är det inte relevant för bedömningen av ersättningen när riktlinjerna trädde ikraft.

(111) Vidare hävdar RWE att riktlinjerna inte är tillämpliga med hänvisning till deras giltighet över tiden. Enligt punkt 466 i riktlinjerna avser kommissionen att tillämpa riktlinjer för att bedöma förenligheten hos allt anmälningspliktigt stöd som har tilldelats eller planeras att tilldelas från och med den 27 januari 2022. Däremot saknas det en uttrycklig bestämmelse om huruvida och när riktlinjerna även bör tillämpas på stöd som redan hade anmälts före detta datum. RWE noterar att åtgärden anmäldes före den 27 januari 2022, och menar därför att riktlinjerna inte skulle vara tillämpliga. RWE anser att åtgärden hade genomförts redan 2020, när den planerade nedläggningen inleddes för RWE i och med att utfasningslagen trädde i kraft. De första årliga betalningarna skulle ha gjorts i december 2020 och december 2021, men dessa betalningar har skjutits upp för att iaktta genomförandeförbudet enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget. RWE anser därför att det påstådda stödet beviljades före den 27 januari 2022 och att genomförandeförbudet har iakttagits.

(112) I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet hävdade RWE att åtgärden, även om den skulle klassificeras som statligt stöd, likväl är förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget, oavsett huruvida riktlinjerna är tillämpliga eller inte. RWE hävdade därför att riktlinjerna inte är tillämpliga på åtgärden eftersom de antogs först efter beslutet om att inleda förfarandet.

4.2.2 *LEAG*

(113) I sina synpunkter efter det offentliga samrådet medgav LEAG att riktlinjerna visserligen skulle kunna vara retroaktivt tillämpliga på ärendet, men ansåg att en tillämpning inte är motiverad. En bedömning enligt riktlinjerna skulle kunna medföra allvarliga nackdelar och försvåra ett snabbt avslut av förfarandet.

(114) I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet upprepade LEAG att riktlinjerna inte är tillämpliga, eftersom de enligt punkt 466 endast är tillämpliga på sådant stöd som beviljas efter den 27 januari 2022. Även om åtgärden anses utgöra stöd skulle den under alla omständigheter ha beviljats före den 27 januari 2022, eftersom utfasningslagen och 2021 års avtal trädde i kraft innan riktlinjerna antogs. LEAG hävdade vidare att åtgärden skulle vara förenlig med avsnitt 4.12 i riktlinjerna även om den betraktades som statligt stöd och bedömdes enligt riktlinjerna.

(115) Företaget hänvisar även till rättspraxis där man gjort skillnad på tidpunkten för beviljande av stöd och tidpunkten för stödets utbetalning. ([59]) LEAG hävdar att eftersom ingen faktisk utbetalning gjorts av ersättningen, som i det aktuella fallet även måste godkännas av kommissionen i enlighet med artikel 10 i utfasningslagen, föreligger ingen överträdelse av genomförandeförbudet enligt artikel 3 i procedurförordningen om statligt stöd. Formuleringen av genomförandeförbudet talar för en sådan åtskillnad mellan uppkomsten av ersättningskravet och den faktiska utbetalningen, eftersom stöd enligt artikel 3 i den förordningen inte får genomföras innan kommissionen har fattat eller anses ha fattat ett beslut om att godkänna stödet.

([59]) Domstolens dom av den 21 mars 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH mot Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, punkt 40.

(116) I sina synpunkter på det offentliga samrådet uppgav LEAG:s aktieägare (EPH och PPFI) att riktlinjerna inte är tillämpliga, eftersom ersättningen inte skulle utgöra statligt stöd. Även om det skulle anses vara frågan om statligt stöd beviljades det innan riktlinjerna trädde i kraft, eftersom de avgörande omständigheterna är när utfasningslagen trädde ikraft (augusti 2020) eller undertecknandet av 2021 års avtal (februari 2021). Även om riktlinjerna skulle vara tillämpliga skulle åtgärden under alla omständigheter ändå vara förenlig med den inre marknaden, eftersom alla villkor i avsnitt 3 och avsnitt 4.12 i riktlinjerna är uppfyllda.

(117) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade LEAG-koncernens företagsråd (*Konzernbetriebsrat*) att riktlinjerna inte är tillämpliga i detta fall.

4.2.3 *Företag*

(118) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet ifrågasatte Green Planet Energy tillämpningen av artikel 107.3 c i EUF-fördraget som rättslig grund för bedömningen, eftersom bestämmelsen rör stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner. I detta fall är det emellertid inte frågan om någon utveckling av en näringsverksamhet/ett ekonomiskt område, utan snarare om en avveckling av en näringsverksamhet. För att ytterligare illustrera varför artikel 107.3 c i EUF-fördraget ansågs olämplig hänvisade företaget till rådets beslut av den 10 december 2010 om nedläggning av icke-konkurrenskraftiga kolgruvor ([60]), där den rättsliga grund som tillämpades var artikel 107.3 e i EUF-fördraget. Green Planet Energy uppgav vidare att enbart det faktum att de tidigare riktlinjerna för energi- och miljöstöd ([61]) inte innehåller några bestämmelser om nedläggningsstöd inte innebär att artikel 107.3 c i EUF-fördraget nödvändigtvis och automatiskt utgör den korrekta rättsliga grunden för en sådan åtgärd.

(119) I sina synpunkter efter det offentliga samrådet hänvisade Green Planet Energy till punkt 466 i riktlinjerna och uppgav att stödet i form av ersättning beviljades RWE och LEAG när utfasningslagen antogs 2020 och senast när 2021 års avtal mellan Tyskland och RWE undertecknades (februari 2021) och att riktlinjerna därför inte är tillämpliga. I detta syfte hänvisar företaget till rättspraxis i målet Magdeburger Mühlenwerke ([62]), där det fastställs att ett stöd tilldelas när den lagliga rätten att erhålla det beviljas. Green Planet Energy ansåg därför att bedömningen borde göras direkt enligt fördraget, eftersom riktlinjerna antogs efter att stödet påstås ha beviljats.

(120) I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet upprepade företaget de synpunkter som sammanfattas i skäl 120 och tillade att det faktum att vissa ändringar har gjorts genom ändringsavtalet inte ändrar åtgärdens centrala delar, vilka bör bedömas direkt enligt fördraget.

(121) I sina synpunkter efter det offentliga samrådet hävdade de åtta lokala företagen att riktlinjerna bekräftar att stödet är olagligt och ger skäl för den kritik som dessa företag ingett efter beslutet om att inleda förfarandet.

(122) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade de två lokala företagen att riktlinjerna är tillämpliga. De hänvisar till punkt 466 i riktlinjerna och bestämmelsen om genomförandeförbud i 2021 års avtal och konstaterar att riktlinjerna är tillämpliga enligt punkt 466 i riktlinjerna, eftersom betalningen av ersättningen ännu inte har beviljats i detta fall för att den i rättsligt hänseende är beroende av kommissionens godkännande.

([60]) Rådets beslut 2010/787/EU av den 10 december 2010 om statligt stöd för att underlätta nedläggning av icke-konkurrenskraftiga kolgruvor (EUT L 336, 21.12.2010, s. 24).

([61]) Meddelande från kommissionen – *Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020* (EUT C 200, 28.6.2014, s. 1).

([62]) Domstolens dom av den 21 mars 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH mot Finanzamt Magdeburg, mål C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200.

4.2.4 *Sammanslutningar och icke-statliga organisationer*

(123) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade DEBRIV att även om åtgärden utgör statligt stöd (vilket inte är fallet, se skäl 108) är riktlinjerna inte tillämpliga, eftersom de endast är tillämpliga på stöd som beviljats från och med den 27 januari 2022. Om det antas att åtgärden i det aktuella fallet utgör stöd skulle det under alla omständigheter ha beviljats före den 27 januari 2022, eftersom utfasningslagen redan trädde i kraft den 14 augusti 2020 och 2021 års avtal undertecknades den 10 februari 2021. Enligt rättspraxis ([63]) är den enda relevanta tidpunkt då stöd beviljas den tidpunkt då stödmottagaren erhåller en laglig rätt till stödet enligt tillämplig nationell lagstiftning, vilket innebär att stödet redan hade beviljats vid den tidpunkt då denna rätt uppkom. Även om kommissionen finner att riktlinjerna är tillämpligt skulle åtgärden i vilket fall som helst vara förenlig med den inre marknaden och bör bedömas enligt avsnitt 4.12.1, eftersom åtgärden gäller nedläggning av lönsam kolverksamhet och varken RWE eller LEAG utgör företag i svårigheter i den mening som avses i kommissionens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter ([64]). Punkt 425 i riktlinjerna täcker fullt ut såväl utebliven vinst, ytterligare skador och ekonomiska nackdelar och således omfattas dessa delar av ersättningen i det här aktuella fallet av riktlinjerna.

(124) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade ClientEarth att det planerade stödet enligt utfasningslagen redan hade beviljats i och med undertecknandet av 2021 års avtal. Även om avtalet innehåller en bestämmelse om godkännande från kommissionen, är avtalets rättsliga giltighet inte beroende av godkännandet som statligt stöd och RWE beviljas därmed rätt att erhålla ersättningen i enlighet med rättspraxis ([65]). Ändringsavtalet medför inte någon ändring av denna rättighet. Eftersom riktlinjerna inte är tillämpligt av de skäl som anges i skäl 124, är den enda möjliga rättsliga grunden för förenlighet artikel 107.3 c i EUF-fördraget. Denna bestämmelse tillåter emellertid endast stödåtgärder som är inriktade på utveckling av en näringsverksamhet, och åtgärden uppfyller inte detta kriterium, eftersom den rör nedläggning av verksamhet. Den enda näringsverksamhet som stöds genom åtgärden är omställningen från elproduktion från kol till förnybar energi, men för sådana åtgärder finns det andra särskilda regler för att bedöma förenligheten hos offentligt stöd, vilka inte är uppfyllda i detta fall. ClientEarth påpekade vidare att en annan möjlighet skulle vara att använda artikel 107.3 e i EUF-fördraget, där det föreskrivs att rådet kan anta regler om förenlighet för andra kategorier av stöd, i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut.

(125) I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet upprepade ClientEarth att riktlinjerna inte skulle vara tillämpliga. Sammanslutningen anser att hänvisningen till domen i målet Freistaat Sachsen ([66]) för att motivera en tillämpning av riktlinjerna innebär en felaktig tolkning av denna dom. Enligt punkt 44 i domen ska de materiella unionsbestämmelserna tolkas så, att de endast är tillämpliga på förhållanden som förelåg innan de trädde i kraft i den mån det tydligt framgår av bestämmelsernas lydelse, syfte eller allmänna karaktär att de ska ha retroaktiv verkan. I det aktuella fallet beslutade de tyska myndigheterna att kompensera RWE för nedläggningen av brunkolskraftverk fullt medvetna om att det saknades riktlinjer från kommissionen avseende förenligheten för denna typ av stöd. Vid den tidpunkt då RWE beviljades ersättningen var Tyskland därför medvetet om att bedömningen av detta ingripande skulle göras direkt enligt fördraget. Genom att hänvisa till punkt 46 i den domen hävdar ClientEarth även att man måste skilja mellan begreppen ”genomföra” och ”bevilja ett stöd”. Domstolen ansåg i punkt 49 i nämnda dom att artikel 4.1 i procedurförordningen om statligt stöd, enligt vilken det föreskrivs att kommissionen ska pröva anmälan så snart den har mottagits, utgör helt enkelt, inom ramen för denna kontroll, ett särskilt skyndsamhetskrav som ska uppfyllas av kommissionen. Den utgör således inte en bestämmelse om tillämpning i tiden (ratione temporis) av de kriterier som ska användas vid bedömningen av det anmälda stödets förenlighet.

([63]) Domstolens dom av den 21 mars 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH mot Finanzamt Magdeburg, mål C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, punkt 40.

([64]) Meddelande från kommissionen – *Riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter*, EUT C 249, 31.7.2014, s. 1.

([65]) Domstolens dom av den 21 mars 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH mot Finanzamt Magdeburg, mål C-129/12, EU:C:2013:200, punkt 41.

([66]) Domstolens dom av den 11 december 2008, kommissionen mot Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709.

(126) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade Greenpeace att riktlinjerna inte är tillämpliga på åtgärden på grund av punkt 466 i riktlinjerna, eftersom utfasningslagen trädde i kraft redan den 21 december 2020 och bedömningen därför måste göras direkt enligt artikel 107.3 i EUF-fördraget. Greenpeace anser att stödet skulle kunna omfattas av avsnitt 4.12.1 i riktlinjerna, men att det inte är nödvändigt, lämpligt och proportionerligt. Avsnitt 4.12.2 i riktlinjerna är inte tillämpligt, eftersom hela förfarandet från kolkommissionen och motiveringen till utfasningslagen talar emot detta.

4.3 **Stödets förenlighet**

4.3.1 *Utveckling av en näringsverksamhet*

4.3.1.1 RWE

(127) RWE hävdade att åtgärden utgör ett viktigt bidrag för att främja utvecklingen av en näringsverksamhet i den mening som avses i artikel 107.3 c i EUF-fördraget.

(128) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hänvisade RWE till kommissionens beslut om utfasningen av stenkol i Tyskland ([67]) och påpekade att samma argument är tillämpliga i ännu större omfattning när det gäller utfasning av brunkol, eftersom påskyndandet av utfasningen av brunkol ger ännu större miljöfördelar. De specifika koldioxidutsläppen från brunkolsbaserad elproduktion är dels högre än från stenkolsbaserad elproduktion. Dels är elproduktionskostnaderna för brunkolsbaserad elproduktion lägre, vilket innebär att den ytterligare utbyggnaden av anläggningar för förnybar energi utan ytterligare statliga åtgärder innebär att brunkolsbaserade kraftverk tvingas bort sist från marknaden. Dessutom medför Tysklands åtagande att återkalla de utsläppsrätter för koldioxid som sparas in (se skäl 19) att möjligheten att överföra utsläppen till andra sektorer eller andra medlemsstater utesluts, vilket gör att den tyska utfasningen av kol blir ännu mer effektiv.

(129) RWE hävdade vidare att åtgärden medför förutsägbarhet och rättssäkerhet, och att den därmed inte enbart främjar utvecklingen av näringsverksamheten avseende brunkolsbaserad elproduktion, utan energisektorn som helhet, eftersom alla marknadsaktörer behöver en tillförlitlig avvecklingsplan för brunkol för sina framtida investeringsbeslut. Detta gäller för de företag som producerar el av brunkol, vilka måste ändra sin långsiktiga planering för dagbrotten, men även för de marknadsaktörer som vill utnyttja den uppkomna kapacitetsbristen som en möjlighet att göra nya investeringar, eftersom även de skulle bära onödiga investeringsrisker och eventuellt avstå från investeringar om genomförbarheten av en lagstadgad plan för utfasning förblev osäker i flera år på grund av rättsliga tvister. Denna osäkerhet skulle även medföra risker för andra delar av värdekedjan inom energisektorn, exempelvis skulle osäkerhet i samband med avvecklingen även medföra att den tillförlitliga nätplaneringen försämrades.

(130) RWE påpekade dessutom att Tyskland tog hänsyn till försörjningstryggheten vid utformningen av avvecklingsplanen, eftersom landet samordnade den med operatörerna med avseende på det övergripande försörjningssystemet och säkrade den genom avtal och således gav tillförlitliga incitament för att utöka investeringarna i produktionskapaciteten. Åtgärden har således i syfte att påskynda energiomställningen samtidigt som försörjningstryggheten säkerställs.

(131) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hänvisade RWE till sin inlaga efter beslutet om att inleda förfarandet, vilken sammanfattas i skälen 129–131, och hävdade att åtgärden uppfyller kraven i punkt 426 i riktlinjerna. I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet upprepade RWE att den ändrade RWE-åtgärden bidrar väsentligt till den påskyndade utfasningen av fossila bränslen och omvandlingen av energisektorn och därmed underlättar utvecklingen av en näringsverksamhet, i linje med punkt 426 i riktlinjerna.

4.3.1.2 LEAG

(132) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade LEAG att utfasningen av brunkolsbaserad elproduktion kommer att underlätta utvecklingen av ytterligare kapacitet för elproduktion baserad på annan teknik, särskilt förnybar energi. Enligt LEAG kommer åtgärden dessutom att ha en positiv inverkan på miljön och tillhandahåller förutsägbarhet när det gäller den tidiga nedläggningen av brunkolseldade kraftverk.

([67]) Det tyska beslutet om utfasning av stenkol, skälen 100–109.

4.3.1.3 Företag

(133) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade Green Planet Energy att stödet inte kan betraktas som stöd till en näringsverksamhet, eftersom det inte förekommer någon utveckling av en näringsverksamhet eller ett ekonomiskt område, utan snarare en avveckling av en näringsverksamhet. I sina synpunkter på det offentliga samrådet påpekade företaget att det är oklart vilken näringsverksamhet ersättningen främjar. Om ersättningen täcker kostnaderna för att lägga ned ett kolkraftverk tidigare än planerat är det tveksamt i vilken utsträckning en nedläggning av en verksamhet kan anses underlätta en näringsverksamhet. Green Planet Energy noterade dessutom att om ersättningen i praktiken inte är kopplad till kostnaderna för att avveckla kraftverk och kommer att användas för att investera i produktion av förnybar energi, bör det statliga stödets förenlighet bedömas på grundval av tillämpliga bestämmelser för produktion av förnybar el. I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet upprepade företaget sin ståndpunkt att stödet inte kan betraktas som stöd till en näringsverksamhet.

4.3.1.4 Sammanslutningar och icke-statliga organisationer

(134) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet, det offentliga samrådet och utvidgningsbeslutet ifrågasatte ClientEarth huruvida stöd till förtida avveckling av näringsverksamhet kan uppfylla villkoret i artikel 107.3 c i EUF-fördraget om att stöd ska syfta till att utveckla en näringsverksamhet, eftersom det direkta syftet med nedläggningsstödet är att avveckla en verksamhet, även om en sådan avveckling indirekt kan leda till att ny verksamhet utvecklas.

(135) I sina synpunkter efter det offentliga samrådet uppgav Europeiska miljökontoret att den tyska regeringen inte kunde påvisa vilken näringsverksamhet som skulle underlättas genom stödet.

4.3.2 *Stimulanseffekt*

4.3.2.1 RWE

(136) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade RWE att åtgärden har en stimulanseffekt. I avsaknad av ett statligt ingripande eller ett avtal med den tyska regeringen skulle RWE ha fortsatt att producera el från brunkol i mycket högre grad än vad som nu är tillåtet, för att uppnå ytterligare bruttomarginaler och för att kunna behålla den ursprungliga planen för dagbrotten. Utan den ersättning som fastställs i utfasningslagen och som avtalats i 2021 års avtal skulle RWE inte ha samtyckt till den tidiga avvecklingen av brunkolsbaserad elproduktion. RWE skulle ha bestridit en motsvarande lagstadgad avveckling inför domstol.

(137) I sina synpunkter på det offentliga samrådet upprepade RWE dessa argument och hävdade att åtgärden är förenlig med punkt 427 i riktlinjerna. RWE anser att ersättningen är betydligt lägre än den totala skada som den tidiga nedläggningen orsakar på grund av den uteblivna vinsten och merkostnader jämfört med det kontrafaktiska scenariot. RWE befrias inte från någon börda från en verksamhet som företaget ändå skulle ha behövt genomföra och kompenseras inte heller för sin normala affärsrisk jämfört med det kontrafaktiska scenariot utan någon utfasning av brunkol. Tvärtom ersätts företaget endast delvis för den skada som orsakats av ett statligt ingripande.

(138) I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet upprepade RWE att företaget inte skulle ha stängt några brunkolseldade kraftverk i förtid sedan 2020 och inte skulle stänga några ytterligare anläggningar i förtid om det inte hade förelegat något avtal och något rättsligt arrangemang för ett fullständigt förtida upphörande med brunkolsbaserad elproduktion mot ersättning. Enligt RWE visar marknadsutvecklingen att brunkolsbaserad elproduktion är lönsam för RWE. Med låga rörliga kostnader, höga gaspriser under lång tid och Tysklands utfasning av kärnenergi, utgör brunkolsbaserad elproduktion den mest konkurrenskraftiga tekniken. Detta gäller särskilt fortsatt drift av befintliga anläggningar, eftersom dessa kostnader saknar betydelse för driftsbeslut, med hänsyn till de redan uppkomna investeringskostnaderna för dagbrott och kraftverk.

4.3.2.2 LEAG

(139) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade LEAG att åtgärden ger en stimulanseffekt, eftersom den föranleder företaget att ändra sitt ekonomiska beteende och lägga ned anläggningar tidigare än ursprungligen planerat, på ett mer ordnat och förutsägbart sätt.

4.3.2.3 Företag

(140) I sina synpunkter på samrådet ansåg Green Planet Energy att nedläggningen av vissa koleldade kraftverk var planerad innan åtgärden infördes, vilket gör frågan om stimulanseffekt särskilt framträdande. I sina synpunkter efter utvidgningsbeslutet hävdar företaget att de ekonomiska faktorer som står i vägen för driften av brunkolsanläggningar (dvs. enbart själva ökningen av priserna inom EU:s utsläppshandelssystem) skulle ha medfört att RWE lagt ned anläggningarna tidigare än planerat, eventuellt före 2030. Green Planet Energy ansåg därför att ersättningen inte har någon stimulanseffekt.

(141) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet och det offentliga samrådet ansåg de två lokala företagen att åtgärden inte ger RWE något incitament att ändra sitt beteende på ett sådant sätt att miljöskyddet förbättras. Tvärtom hävdar företagen att betalningen kommer att få motsatt effekt, genom att den leder till en fortsatt drift av brunkolseldade kraftverk. Företagen hävdar att anläggningarna utan ersättningen skulle ha kopplats bort från nätet för länge sen ([68]).

4.3.2.4 Sammanslutningar och icke-statliga organisationer

(142) DEBRIV hävdade i sitt yttrande om det offentliga samrådet att åtgärden har en stimulanseffekt i enlighet med punkt 427 i riktlinjerna. Tillgångarnas livslängd, som även användes för beräkningsmodellen för uteblivna vinster, sträcker sig långt efter nedläggningsdatumet 2038, vilket är det sista datumet för nedläggning i utfasningslagen och 2021 års avtal. Åtgärden har således en stimulanseffekt i den mening som avses i riktlinjerna, eftersom den föranleder de berörda företagen att stänga sina anläggningar tidigare än planerat och ändra sitt beteende, vilket de annars inte skulle ha ändrat utan åtgärden.

(143) Greenpeace hävdade i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet att åtgärden inte har någon stimulanseffekt, eftersom den inte leder till någon förändring av beteendet.

(144) I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet anförde ClientEarth att åtgärden inte har någon stimulanseffekt och hänvisade till skäl 70 i utvidgningsbeslutet, enligt vilket RWE:s uteblivna vinst i det förflutna och inom den närmaste framtiden redan överstiger och därmed motiverar den ersättning som RWE ska beviljas. Om så är fallet är det logiskt att RWE kompenseras för redan uppkomna förluster i form av utebliven vinst och att ersättningen därför inte medför något påskyndande av nedläggningen av kraftverk, utan endast att företagets kostnader minskar för nedläggningen av vissa kraftverk.

(145) I sina synpunkter efter det offentliga samrådet bestred Europeiska miljökontoret att stödmottagarna inte skulle ha ändrat sitt beteende utan ersättningen, och framhöll att båda företagen redan håller på att övergå till renare teknik för att producera energi, vilket framgår av deras allmänna kommunikation. Med hänsyn till de olika marknadsscenarierna kan man utgå från att brunkolsanläggningar och gruvor i vart fall skulle ha lagts ned vid någon tidpunkt. Därför borde stödmottagarna i sina affärsplaner inte enbart ha beräknar kostnader och vinster i samband med öppnandet och nyttjandet av en gruva, utan även nedläggningen och återställandet av den.

4.3.3 *Överträdelse av unionsrätten*

4.3.3.1 RWE

(146) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade RWE att de kostnader som även skulle uppkomma i det kontrafaktiska scenariot inte ingick i beräkningen av den totala skadan. Därför är argumentet från tredje parter att en ersättning för brytningskostnader kan strida mot principen om att förorenaren betalar (beslutet om att inleda förfarandet, skäl 83) ogrundat, eftersom endast de ytterligare brytningskostnader som inte skulle ha uppkommit utan statligt ingripande ska ersättas.

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

4.3.3.2 Företag

(147) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade Green Planet Energy att ersättningen strider mot principen om att förorenaren betalar enligt artikel 191 i EUF-fördraget. I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet förklarade företaget att de kostnader och intäkter som beaktats för att fastställa ersättningen inte kan identifieras med hjälp av den information som var tillgänglig i Tyskland eller den information som tillhandahölls i kommissionens beslut. Det kan inte uteslutas att de kostnader som RWE behöver finansiera och som uppkommer på grund av iakttagandet av principen om att förorenaren betalar täcks av ersättningen. Detta strider mot principen om att förorenaren betalar och äventyrar möjligheten att en sådan stödåtgärd kan anses förenlig med reglerna i EUF-fördraget. Green Planet Energy ansåg även att kompensationen motverkar EU:s åtgärder för klimatskydd genom att taxonomin blir mindre effektiv.

4.3.3.3 Sammanslutningar och icke-statliga organisationer

(148) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet och det offentliga samrådet hävdade Greenpeace att åtgärden strider mot principen om att förorenaren betalar om ersättningen även täcker brytningskostnaderna.

(149) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade ClientEarth att gruvoperatörerna är skyldiga att bära kostnaderna för att återställa gruvområdena i enlighet med principen om att förorenaren betalar. Frågan huruvida ersättningen för nedläggningen är förenlig med principen om att förorenaren betalar utgör i sig en egen fråga som måste hanteras separat från den del av ersättningen som är avsedd att ersätta operatörerna för deras uteblivna vinst och andra förluster. Eventuella betalningar från staten av kostnader i samband med hantering av föroreningar befriar stödmottagaren från kostnader som denne normalt borde bära. ([69]) ClientEarth hävdade vidare att gruvoperatörerna är identifierade samt är ansvariga i rättsligt hänseende för kostnaderna för återställande av dagbrotten under hela den tid de är i drift och efter nedläggningen.

(150) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet ansåg Europeiska miljökontoret att ersättningen strider mot principen om att förorenaren betalar som fastställs i artikel 191.2 i EUF-fördraget samt mot den miljölagstiftning som följer av denna bestämmelse. Ersättningen tar inte hänsyn till det stigande priset på koldioxidutsläpp, vilket kommer att öka på grund av EU:s nya mål för 2030 (enligt 55 %-paketet) och EU:s internationella åtaganden enligt Parisavtalet. År 2039 kommer kostnaderna för utsläppsrätter att ligga på omkring 19,5 miljarder euro för RWE och på 39 miljarder euro för LEAG, vilket innebär att det är omöjligt att göra någon vinst. Det finns således inte någon solid grund för ersättningen och den strider mot principen om att förorenaren betalar. Europeiska miljökontoret ansåg även att principen om att förorenaren betalar åsidosätts, eftersom det är frågan om en ersättning till förorenare utan klarhet i hur beräkningarna har gjorts, medan de negativa externa effekterna från deras verksamhet inte beaktas. Kostnaderna för skador på grund av luftföroreningar har inte internaliserats, vilket föreskrivs i direktivet om industriutsläpp ([70]). När det gäller efterlevnaden av EU:s bästa tillgängliga teknik (BAT) för stora förbränningsanläggningar överstigs för närvarande de kvicksilverhalter i luftföroreningar som föreskrivs enligt BAT. Om de största brunkolsanläggningarna skulle behöva tillämpa de strängare prestandanivåer som uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik skulle hälsoskadorna vid fortsatt brunkolsdrift ha kunnat minskas med flera miljarder per år i fråga om hälsokostnader och andra kostnader relaterade till luftföroreningar. Dessutom hävdade Europeiska miljökontoret att de tyska myndigheterna inte har uppfyllt kommissionens genomförandebestämmelser 2018/1135 om rapportering om direktivet om industriutsläpp, uppgifter för rapporteringsåren 2017 och 2018. Slutligen har man underlåtit att internalisera vattenavgifter och kostnader för skador, och skattebetalarna betalar priset för RWE:s och LEAG:s brunkolsverksamhet genom hälsokostnader. De aktuella tyska delstaterna fastställer inte kostnaderna för vatten i enlighet med artikel 9 i ramdirektivet för vatten ([71]) och internaliserar inte miljökostnaderna i någon av de tyska delstaterna.

([69]) Kommissionens beslut av den 1 december 2004 om statligt stöd C 39/2004 – Nuclear Decommissioning Agency (EUT C 315, 21.12.2004, s. 4).

([70]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 17.12.2010, s. 17).

([71]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1).

(151) Health and Environment Alliance (HEAL) angav i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet att den tyska regeringen inte har vidtagit alla åtgärder för att se till att brunkolsoperatörerna minskar föroreningarna så mycket som möjligt fram till utfasningen. Sammanslutningen påpekade att detta förstärks genom domen Hinkley Point C ([72]) och att klimatneutraliteten, föroreningarna och målen för en rättvis omställning i den gröna given måste beaktas.

4.3.4 *Nödvändighet*

4.3.4.1 RWE

(152) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade RWE att det statliga ingripandet, genom utfasningslagen och 2021 års avtal, är nödvändigt för att uppnå en tidig utfasning av brunkol och för att brunkolssektorn ytterligare väsentligen ska kunna bidra till minskningen av koldioxidutsläppen, eftersom RWE utan detta ingripande skulle ha fortsatt att elda brunkol fram till mitten av århundradet, eftersom det hade tillstånd att göra detta.

(153) RWE hänvisade vidare till den tyska utfasningen av stenkol och hävdade att kommissionens bedömning i det beslutet ([73]), dvs. att det är osannolikt att en sådan mängd koleldad produktionskapacitet skulle ha försvunnit från marknaden utan det statliga ingripandet, även är tillämplig på utfasningen av brunkol. Detta beror på att elproduktion som baseras på brunkol är mer konkurrenskraftig än elproduktion från stenkol och de brunkolseldade kraftverken skulle därför vara de sista att försvinna från marknaden. Operatörerna har gjort betydande investeringar (i dagbrott och kraftverk), vilka ändå utgör fasta kostnader, oberoende huruvida kraftverken används. När det gäller befintliga anläggningar säkerställer kombinationen av höga fasta kostnader och låga rörliga kostnader att elproduktionen från befintliga anläggningar förblir lönsam även när nya investeringar inte längre är lönsamma.

(154) RWE hävdade också att brunkolseldade kraftverk inte skulle försvinna från marknaden utan det statliga ingripandet, även med hänsyn till deras inverkan på gruvorna. Om mängden kol som omvandlas till el minskas avsevärt måste brytningsplaneringen ändras och en sådan anpassning av denna planering orsakar enorma merkostnader. Det kan därför till och med vara mer ekonomiskt att godta otillräckliga bruttomarginaler när de betraktas separat än att minska elproduktionen.

(155) RWE anser att åtgärden även är nödvändig i dess form som ett kompenserat marknadsingripande, eftersom en avveckling utan ersättning skulle strida mot grundlagen. Utan 2021 års avtal skulle det inte ha varit rättsligt möjligt att genomföra brunkolsutfasningen med hänsyn till effekterna på kolregionerna, anställda och försörjningstrygghet och dess inverkan på det framgångsrika genomförandet av energiomställningen.

(156) I sina synpunkter på det offentliga samrådet och utvidgningsbeslutet upprepade RWE sin ståndpunkt att åtgärden är nödvändig och hävdade att den är förenlig med punkt 428 i riktlinjerna.

4.3.4.2 LEAG

(157) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade LEAG att några jämförbara besparingar inte skulle uppnås på egen hand på elmarknaden utan åtgärden, vilket innebär att åtgärden är nödvändig för att uppnå de relevanta målen. På grund av utfasningen av kärnkraften i Tyskland och det ökande avbrottet i de ryska energileveranserna kommer brunkolsbaserad elproduktion att förbli konkurrenskraftig. Detta gäller även energiproduktionen från förnybara energikällor ökar kraftigt och därför skulle operatörer av brunkolseldade kraftverk inte ha något incitament att lägga ned dem före 2038. Såsom anges i beslutet om att inleda förfarandet (skäl 4) släppte brunkolseldade kraftverk ut 130,74 miljoner ton koldioxid 2018. Detta motsvarar omkring 40 % av energisektorns koldioxidutsläpp det året. Utfasningslagen och 2021 års avtal skapar rättssäkerhet och förutsägbarhet att dessa minskningar av koldioxidutsläppen kommer att uppnås i Tyskland.

([72]) Dom av den 22 september 2020, Österrike mot kommissionen, C-594/18P, ECLI:EU:C:2020:742.
([73]) Det tyska beslutet om utfasning av stenkol, skälen 110–117.

4.3.4.3 Företag

(158) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet och det offentliga samrådet hävdade Green Planet Energy att de tyska myndigheterna definierade de anläggningar som var berättigade till ersättning utan att ta hänsyn till anläggningens faktiska ålder, avskrivningsgrad och förväntat nedläggningsdatum. Åtgärden är inte nödvändig eftersom koleldade kraftverk på en normalt fungerande marknad under alla omständigheter skulle ha avvecklats med hänsyn till att i) förslaget om utfasning av koleldade kraftverk har varit offentligt under en tid och företagen borde ha tagit hänsyn till denna politik när de utarbetade sina affärs- och investeringsplaner, och ii) några av enheterna var föråldrade och en nedläggning var redan planerad. I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet tillade Green Planet Energy att även effekterna av klimatpolitiken, det pristak på intäkter som är tillämpligt för alla elproducenter, det stigande priset och den kommande bristen på licenser inom systemet för handel med utsläppsrätter, den snabba och effektiva utvecklingen av renare energikällor skulle ha fått de brunkolseldade kraftverken att lämna marknaden på kort sikt, vilket gör att det inte föreligger något behov av ett statligt ingripande.

(159) De åtta lokala företagen ansåg i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet att marknadsmekanismerna (dvs. de ökande kostnaderna för utsläppsrättigheter för koldioxid) skulle ha medfört att brunkolsanläggningarna lades ned i förtid ([74]).

(160) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet och det offentliga samrådet hävdade de två lokala företagen att åtgärden inte är nödvändig och tillhandahöll exempel på hur andra medlemsstater har fasat ut kol utan ersättning ([75]).

4.3.4.4 Sammanslutningar och icke-statliga organisationer

(161) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade DEBRIV att åtgärden är nödvändig och därför uppfyller kraven i riktlinjerna, eftersom några jämförbara utsläppsbesparingar inte skulle genereras på egen hand på elmarknaden utan åtgärden. På grund av utfasningen av kärnkraften i Tyskland och upphörandet av de ryska energileveranserna kommer brunkolsbaserad elproduktion att förbli konkurrenskraftig även vid en kraftig ökning av elproduktionen från förnybara energikällor. Därför har kraftverksoperatörerna inte något incitament att lägga ned kraftverken före 2038. Därför är åtgärden inriktad på en situation där den kan medföra betydande förbättringar som marknaden inte själv kan åstadkomma.

(162) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade Greenpeace att åtgärden inte är nödvändig med beaktande av att i) för att utfasningslagen skulle vara förenlig med de grundläggande rättigheterna krävdes ingen ersättning eller endast en begränsad ersättning och ii) stödet inte kan medföra någon väsentlig förbättring som marknaden inte själv kan åstadkomma. Även om utfasningslagen medför en förutsägbar och tydlig utfasning av kol för energiändamål spelar stödet ingen verklig roll i detta hänseende.

(163) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade ClientEarth att åtgärden inte var nödvändig. Brunkolsanläggningarna och tillhörande gruvor skulle självmant läggas ned och detta tidigare än 2038 på grund av marknadsförhållandena (särskilt på grund av de stigande kostnaderna för efterlevnad av miljölagstiftningen och stigande priser inom utsläppshandelssystemet) och åtgärden kommer därför endast att försena den totala utfasningen av brunkol i Tyskland. I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet tillade ClientEarth att effekterna av klimatpolitiken och förändringarna på elmarknaden på kort sikt skulle ha fått brunkolsanläggningarna att försvinna från marknaden. ClientEarth hänvisade även till beslut SA.54537 om förbud mot kol för elproduktion i Nederländerna, där de nederländska myndigheterna beviljade ersättning till den enda anläggning – Hemweg – som inte omfattades av en övergångsperiod på samma sätt som de andra anläggningar på vilka utfasningslagen var tillämplig. ([76])

([74]) Öko-Institut, *Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments*, 29 juni 2020, s. 25 och följande sidor, finns på 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 augusti 2020, på internet: https://www.powerengineeringint.com/coal- fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/.

([76]) Kommissionens beslut av den 12 maj 2020 om statligt stöd SA.54537 (2020/NN) – Nederländerna – Prohibition of coal for the production of electricity in the Netherlands (EUT C 220, 3.7.2020, s. 1). Se tribunalens dom av den 16 november 2022, Konungariket Nederländerna mot Europeiska kommissionen, mål T-469/20, ECLI:EU:T:2022:713. Domen har överklagats till domstolen (mål C-40/23 P).

(164) Europeiska miljökontoret noterade i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet att kolverk historiskt sett överlag brukar avvecklas vid en genomsnittlig livslängd på 46 år och kontoret beräknade att ersättningen byggde på ett tidigare nedläggningsdatum än så för tre av RWE:s femton enheter och för sju av LEAG:s elva enheter. De återstående enheterna borde därför inte ha rätt till någon ersättning, eftersom de antingen redan borde ha lagts ned eller snart borde läggas ned för att begränsa förlusterna på grund av den minskande lönsamheten inom kolsektorn. Dessutom, och såsom diskuteras i skäl 151, hävdade Europeiska miljökontoret även att ersättningen inte tar hänsyn till det stigande priset på koldioxidutsläpp.

(165) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet ansåg CAN att marknadsdynamiken kunde vara tillräcklig för att stänga kolanläggningarna. CAN hänvisade till de stigande priserna inom EU:s utsläppshandelssystem och uppgav att en direkt effekt av de nuvarande priserna inom detta system är att lönsamheten nästan halveras för moderna brunkolseldade kraftverk i Tyskland efter 2024 ([77]). Detta medför att nästan hälften av landets brunkolsanläggningar förlorar pengar på grundval av de nuvarande förväntningarna.

4.3.5 *Lämplighet*

4.3.5.1 RWE

(166) RWE anförde i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet att åtgärden är lämplig och att kolkommissionen och den tyska regeringen har gjort en noggrann avvägning av beslutet till förmån för en förhandlad, rättslig och avtalsmässigt säkrad avveckling av brunkolsbaserad elproduktion gentemot andra åtgärder. I beslutet om utfasning av stenkol ([78]) noterade kommissionen fördelarna med en kolutfasning som är säkrad och kompenseras genom avtal i förhållande till andra instrument, såsom EU:s utsläppshandelssystem, ett minimipris för koldioxid eller renodlade ingripanden genom lagstiftning. Den främsta fördelen med en sådan lösning genom avtal är möjligheten att styra utfasningen och ta hänsyn till försörjningstryggheten och de arbetstillfällen som påverkas, samt att säkra den i juridiskt hänseende. Det krävdes en lösning för att fastställa en individuell avvecklingsplan som sammantaget är enhetlig och kunde genomföras i de berörda produktionssystemen ur ett tekniskt och tillsynsrättsligt perspektiv och medförde lägsta möjliga operativa, ekonomiska och sociala kostnader.

(167) I sina synpunkter på det offentliga samrådet och utvidgningsbeslutet upprepade RWE att åtgärden är lämplig, eftersom den valda metoden för att definiera en övergripande avvecklingsplan från början till slut i samråd med operatörerna och fastställa den på ett rättssäkert sätt, vilket innebär att systemavbrott och överbelastning av de berörda kolregionerna undviks, är helt i linje med punkt 429 i riktlinjerna.

4.3.5.2 LEAG

(168) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade LEAG att åtgärden är lämplig. Tyskland hade under kolkommissionens arbete analyserat olika scenarier och alternativ för att minska koldioxidutsläppen och har valt denna lösning mot bakgrund av den rättsosäkerheten för kraftverksoperatörerna på grund av eventuella skadeståndsanspråk.

4.3.5.3 Företag

(169) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet, det offentliga samrådet och utvidgningsbeslutet hävdade Green Planet Energy att kommissionen hade underlåtit att göra en adekvat analys av åtgärdens lämplighet och hävdade att en åtgärd som tillhandahåller ersättning för utebliven vinst utan att skilja mellan de olika anläggningarna inte kan vara lämplig. Företaget hänvisade även till ett ärende om statligt stöd för nedläggning av kolgruvor i Polen, där kommissionen ansåg att stödet för extraordinära sociala och miljömässiga kostnader var förenligt ([79]). Det noterade att det är oklart huruvida de kostnader som beaktats i samband med RWE-åtgärden motsvarar extraordinära sociala och miljömässiga kostnader, som i det polska ärendet, eller huruvida det är frågan om andra typer av kostnader.

([77]) *Modern German lignite plant margins halve from 2024* | Argus Media.
([78]) Det tyska beslutet om utfasning av stenkol, skäl 118.
([79]) Kommissionens beslut om statligt stöd SA.100533 (2021/NN) – Polen – Amendments to the closure plan in the Polish coal mining (EUT C 231, 30.6.2023, s. 8).

(170) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade de åtta lokala företagen att det faktum att betalningarna utgörs av engångsbelopp och inte på något sätt är dynamiska är olämpligt och att en dynamisk prissättningsmodell skulle ha varit lämpligare för att säkerställa utfasningen av kol samtidigt som ersättningen begränsades till den nivå som är nödvändig.

(171) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade de två lokala företagen att det finns lämpligare alternativ som är lika effektiva för att uppnå klimatskyddsmålet och att man först bör undersöka om andra strategier och åtgärder kan användas, såsom koldioxidavgifter eller prismekanismer såsom utsläppshandelssystemet. Företagen tillhandahöll även exempel på hur andra medlemsstater har fasat ut kol utan ersättning ([80]).

4.3.5.4 Sammanslutningar och icke-statliga organisationer

(172) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade DEBRIV att åtgärden är lämplig i enlighet med punkt 429 i riktlinjerna. DEBRIV påpekade att Tyskland hade undersökt alternativa lösningar för att uppnå de planerade minskningarna av koldioxidutsläppen (se skäl 25) och att åtgärden är lämpligast för att uppnå det eftersträvade målet (dvs. en rättssäker och tillförlitlig minskning av koldioxidutsläppen).

(173) ClientEarth framförde i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet, det offentliga samrådet och utvidgningsbeslutet att åtgärden inte är lämplig. Även om det kan föreligga fall där kommissionen finner att det utgör en lämplig form av stöd att förhandla fram en ersättning genom avtal för att säkerställa rättssäkerhet och undvika kostsamma rättsliga förfaranden ([81]), är detta inte fallet här eftersom i) nedläggningen skulle ha ägt rum i vilket fall som helst utan ersättning, eftersom de flesta av enheterna skulle ha lagts ned enbart på grund av marknadskrafterna, ii) i detta fall krävs inte någon sådan ersättning för att omdefiniera operatörens äganderätt enligt tysk lagstiftning, vilket innebär att det hade kunnat säkerställas att nedläggningsskyldigheten är laglig utan ersättning (se avseende förekomsten av stöd, skäl 107), iii) väl utformade anbudsförfaranden skulle utgöra en lämpligare form av stöd än ersättning i form av engångsbelopp, iv) om anbudsförfaranden inte utgör en lämplig form av stöd i detta fall skulle en ersättning baserad på anpassade parametrar vara lämpligare (detta gäller även stödets proportionalitet). ClientEarth hänvisade även till det polska ärendet om statligt stöd för nedläggning av kolgruvor, där kommissionen ansåg att stödet för extraordinära sociala och miljömässiga kostnader var förenligt ([82]). Sammanslutningen noterade att det faktum att brunkolsgruvor har nära samband med kraftverken inte i sig motiverar att de inkluderas i beräkningen av ersättningen samt att det är oklart huruvida de kostnader som beaktats i samband med RWE-åtgärden motsvarar extraordinära sociala och miljömässiga kostnader, som i det polska ärendet, eller huruvida det är frågan om andra typer av kostnader.

(174) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet föreslog Europeiska miljökontoret två alternativ som den tyska regeringen kunde ha valt. Inledningsvis övervägde den tyska regeringen inte på allvar ett minimipris för koldioxid som en mer kostnadseffektiv metod för att uppnå samma resultat samtidigt som principen om att förorenaren betalar tillämpas och utan att använda sig av statligt stöd. För ersättningen borde vidare ha uppställts krav på fullständigt genomförande av unionsstandarder, såsom bästa tillgängliga teknik för stora förbränningsanläggningar och inkluderande energieffektivitetsprestanda. I detta avseende jämför Europeiska miljökontoret med Nederländernas strategi i det ovannämnda nederländska ärendet om ersättning för kol ([83]), där det i utfasningslagen fastställdes bindande effektivitetsnivåer för el. Europeiska miljökontoret anser att det för Tysklands del skulle ha varit möjligt att som en förutsättning uppställa krav på efterlevnad av BAT-relaterade energieffektivitetsnivåer för eventuell ersättning och att det för att minska växthusgasutsläppen skulle ha varit lämpligare att använda en prestandabaserad metod och att lägga ned mer växthusgasintensiva enheter först.

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

([81]) Se t.ex. stödet för tidig nedläggning av kärnkraftverket Fessenheim i Frankrike.

([82]) Kommissionens beslut om statligt stöd SA.100533 (2021/NN) – Polen – Amendments to the closure plan in the Polish coal mining (EUT C 231, 30.6.2023, s. 8).

([83]) Kommissionens beslut av den 12 maj 2020 om statligt stöd SA.54537 (2020/NN) – Nederländerna – Prohibition of coal for the production of electricity in the Netherlands (EUT C 220, 3.7.2020, s. 1).

4.3.6 *Proportionalitet*

4.3.6.1 RWE

(175) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade RWE att åtgärden inte leder till överkompensation och därför är proportionerlig. Inledningsvis överskrider ersättningen inte de totala skadorna, eftersom alla RWE:s förluster (RWE beräknade beloppet för den totala skadan till följd av den tidiga nedläggningen till 8,7 miljarder euro) överstiger ersättningsbeloppet till RWE. RWE hävdade vidare att ett konkurrensutsatt anbudsförfarande är uteslutet med avseende på brunkol, eftersom det inte skulle ha varit effektivt i konkurrenshänseende med tanke på fåtalet marknadsaktörerna och fåtalet produktionssystem som drivs i Tyskland och som består av kraftverk och dagbrott.

(176) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade RWE att åtgärden även fortsättningsvis är proportionerlig enligt riktlinjerna av följande skäl:

a) I enlighet med punkt 430 i riktlinjerna skulle ett anbudsförfarande inte vara lämpligt med hänsyn till att det endast finns två operatörer, ett litet antal produktionssystem samt risken för systemavbrott.

b) I överensstämmelse med punkt 432 i riktlinjerna syftar beloppet till att kompensera för utebliven vinst och ytterligare kostnader för RWE till följd av den förtida nedläggningen. År 2019 beräknade RWE sin totala skada till följd av den tidiga nedläggningen till 8,7 miljarder euro: 5,5 miljarder euro i utebliven vinst och 3,2 miljarder euro i ytterligare kostnader.

c) En uppdateringsmekanism enligt punkt 433 i riktlinjerna är inte nödvändig och proportionerlig för att förhindra överkompensation, eftersom överkompensationen redan förhindras av det faktum att ersättningsbeloppet långt ifrån täcker de ekonomiska nackdelar som RWE faktiskt åsamkats. En uppdateringsmekanism är inte heller lämplig för den modell som Tyskland har valt för en fullständig utfasning av brunkol, vilken har planerats och i rättsligt och avtalsmässigt hänseende överenskommits på lång sikt, eftersom mekanismen skulle medföra att den rättssäkerhet som eftersträvas genom denna modell bortfaller. Dessutom kan en sådan mekanism inte tillämpas på de ytterligare kostnaderna, eftersom dessa kostnader inte uppkommer till följd av nedläggningar av enskilda kraftverk, utan kontinuerligt till följd av omplaneringen av gruvorna, och de enskilda tidpunkterna för avveckling därför inte utgör en lämplig tidpunkt för de ”senaste antagandena” i den mening som avses i punkt 433 i riktlinjerna. RWE påpekade också att införandet av en sådan mekanism i efterhand skulle medföra att den affärsmässiga grunden för samtycket till utfasningen av brunkol bortfaller när RWE redan har lagt ned sina första enheter och redan har börjat planera om brytningsverksamheten. Dessutom hade utfasningslagen och 2021 års avtal förhandlats fram och avtalats långt före genomförandet av riktlinjerna och det krav som uppställs där på en uppdateringsmekanism. Således skulle det strida mot RWE:s berättigade förväntningar om en sådan mekanism infördes nu. Slutligen är en sådan mekanism främmande för en offentligrättslig kompensationsåtgärd. Om RWE hade erhållit ersättning genom nationella domstolsförfaranden skulle den nationella domstolen inte ha kopplat ersättningsbeloppet till den efterföljande utvecklingen av det statliga ingripandet.

(177) I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet hävdade RWE att i) ett anbudsförfarande skulle vara olämpligt, såsom förklaras ovan, ii) Tysklands beräkning av en del av den totala skadan och den upplupna vinsten under perioden fram till 2026 visar att den ersättning som betalats ut till RWE långt ifrån täcker den totala skadan, iii) tidigareläggningen av brunkolsutfasningen till 2030 innebär ytterligare ett betydande bidrag från RWE till utfasningen av fossila bränslen och iv) en uppdateringsmekanism är inte nödvändig eftersom ersättningarna redan är motiverade på grund av de ekonomiska nackdelar som uppkommer under ovannämnda treårsperiod. Ett sådant förfarande skulle inte vara nödvändigt även om den uteblivna vinsten för de enheter som lades ned 2021 och 2022 även bedömdes och beaktades åren 2025 och 2026, med hänsyn till att riktlinjerna endast hänvisar till tidsperioden mellan beviljandet av stödet och tidpunkten för stängningen och inte till perioden mellan beviljandet av stödet och uppkomsten av de skador som kompenserats. Det ska även beaktas att Tysklands beräkningar fram till 2026 bygger på faktiska och därför tillförlitliga marknadsuppgifter, vilket innebär att det inte heller finns något behov av att se över ersättningsbeloppet i detta avseende.

(178) Vad gäller de tvivel som kommissionen har anfört i beslutet om att inleda förfarandet framförde RWE följande i sina synpunkter på utvidgningsbeslutet:

a) Den reviderade beräkningen av RWE:s uteblivna vinst, vilken omfattar en kortare period och är mer försiktig, undanröjde tvivlen i beslutet om att inleda förfarandet i fråga om osäkerheten i samband med de långsiktiga prognoserna samt avseende brunkolsanläggningarnas driftstid. Alla enheter som beaktades i den reviderade beräkningen kunde enkelt ha fortsatt drivas i ytterligare tre år (och längre). Kommissionens tvivel avseende Niederaußem D:s livslängd (se skäl 127 i beslutet om att inleda förfarandet) har också undanröjts, eftersom denna anläggning inte beaktades vid den reviderade beräkningen av RWE:s uteblivna vinst.

b) Osäkerheten har undanröjts avseende el- och koldioxidpriserna, eftersom Tyskland i den reviderade beräkningen kunde använda faktiska marknadsuppgifter, vilka ger tillförlitlig information om det pris och de koldioxidkostnader som hade varit tillämpliga för en kraftverksoperatörs kapacitet vid den aktuella tidpunkten. Med hänvisning till skäl 115 i utvidgningsbeslutet håller RWE med om att kommissionen hade rätt när den påpekade att försäljningen av elkapaciteten på terminsmarknaden faktiskt äger rum och att användningen av sådana faktiska marknadsdata leder till tillförlitliga beräkningar.

c) Känslighetsanalyser är överflödiga eftersom elpriserna och koldioxidkostnaderna inte härleddes från marknadsmodellering som grundades på eventuella osäkra antaganden.

d) När faktiska marknadsdata används påverkas beräkningsresultaten i hög grad av två faktorer, nämligen tidpunkten och den berörda perioden. Tyskland har valt båda faktorerna på ett sådant sätt att den beräknade uteblivna vinsten har underskattats avsevärt, och därför är Tysklands tillvägagångssätt försiktigt. Att begränsa perioden till tre verksamhetsår är mycket restriktivt och lägre än i ärendet Sicherheitsbereitschaft ([84]), där kommissionen godkände ersättning för utebliven vinst för fyra verksamhetsår för en anläggning. Även vid en försiktig beräkning av den minsta skadan, vilken enbart bör baseras på faktiska marknadsdata vad gäller uppgifter om elmarknaden, skulle det vara lämpligare att anta att de enheter som lades ned 2021 och 2022 annars troligen skulle ha fortsatt vara i drift åtminstone under åren 2025 och 2026.

e) När det gäller valet av tvåveckorsperioden mellan den 21 oktober och den 4 november 2022 bör det för det första noteras att denna period ligger relativt nära i tiden och knappast kunde ha varit mer aktuell när r2b energy consulting genomförde sina beräkningar den 16 december 2022. Användningen av medelvärden under en tvåveckorsperiod förefaller även rimlig vid en avvägning mellan syftet med största möjliga datakvalitet och försöket att tillämpa ett meningsfullt värde som inte påverkas av slumpmässiga kortsiktiga pristoppar eller prisfall.

f) Ersättningen för förtida nedläggning inom ramen för åtgärden och mekanismen för uppskjuten nedläggning är från början utformade som två olika instrument som kompenserade för olika ekonomiska nackdelar utan överlappning. Den uteblivna vinst som Tyskland identifierat för åren 2021–2026 saknar koppling till eventuella begränsningar av driften av Niederaußem G eller H under åren efter 2029.

g) Även i samband med den ändrade nedläggningsplanen kommer det att uppkomma ytterligare kostnader för den tidiga utfasningen, såsom betydande utgifter för den ändrade planeringen av brytningsverksamheten samt en betydande omstrukturering av personalen. RWE noterade emellertid att kommissionen i detta skede inte anser att någon ytterligare undersökning av dessa merkostnader är nödvändig för att fastställa den ändrade RWE-åtgärdens förenlighet, eftersom den partiella skada som Tyskland identifierat i form av vinster som genererats under åren 2021–2026 är tillräcklig för att säkerställa att det inte förekommer någon överkompensation.

h) Den reviderade beräkningen är inte enbart konservativ av de anledningar som sammanfattas i detta skäl, utan utgör även endast en partiell skadeberäkning, eftersom flera andra kostnader inte har beaktats, dvs. utebliven vinst från de enheter som läggs ned från och med 2026, intäkterna från värmeleveranser och balansmarknaden samt de betydande merkostnader som RWE har.

([84]) Kommissionens beslut av den 27 maj 2016 om statligt stöd SA.42536 – Tyskland – Nedläggning av tyska brunkolseldade kraftverk (EUT C 258, 15.7.2016, s. 1).

4.3.6.2 LEAG

(179) LEAG hävdade att kommissionens beslutspraxis är adekvat för en analogi både i fråga om proportionalitet och lämplighet, nämligen nedläggningen av brunkolseldade kraftverk i Tyskland 2016 ([85]), den tidiga nedläggningen av kärnkraftverket Fessenheim ([86]) och den tyska utfasningen av kärnkraft. Även om åtgärden skiljer sig väsentligen och rör en annan fråga kan vissa indikationer på att det aktuella ersättningsbeloppet är proportionellt trots detta härledas från kommissionens beslut från 2016, där Tyskland tog på sig kostnader på omkring 1,6 miljarder euro för dessa enheter ([87]). I det aktuella fallet leder dessutom en fullständig utfasning av brunkolsbaserad elproduktion inte enbart till att större och nyare kraftverk än de som berörs av kommissionens beslut från 2016 läggs ned i förtid, utan framför allt till att driften av dagbrotten upphör i förtid. Ersättningsbeloppen måste därför även omfatta de betydande investeringarna i dagbrotten och de merkostnader som uppkommer som en ytterligare följd av att dagbrotten läggs ned i förtid. ([88])

(180) Till skillnad från den godkända nedläggningen 2016, där enskilda kraftverk stängdes tillfälligt under fyra år innan den slutliga avvecklingen, måste en längre ersättningsperiod beaktas i detta fall fram till den slutliga nedläggningen 2038. Denna långa tidshorisont är motiverad i förevarande fall, eftersom det kontrafaktiska scenariot är avgörande för beräkningen av den uteblivna vinsten, dvs. de vinster som kraftverken skulle ha gjort på elmarknaden om det inte hade varit för den lagstadgade utfasningen av brunkol. Detta tillvägagångssätt är även förenligt med kommissionens beslut från 2021 om godkännande av det franska statliga stödet till EDF avseende den tidiga nedläggningen av kärnkraftverket Fessenheim ([89]). I det fallet ansåg kommissionen att beloppet var proportionerligt, i den mån det kompenserade för de kostnader och nackdelar som EDF ådragit sig och styrkt.

(181) LEAG anser dessutom att det föreligger paralleller mellan det aktuella fallet och ersättningen till operatörer av kärnkraftverk för utfasning av kärnkraft. Den 5 mars 2021 avtalade den tyska regeringen med E.ON, RWE, EnBW och Vattenfall att operatörerna skulle erhålla ekonomisk ersättning på omkring 2,4 miljarder euro för elvolymer som inte kunde användas och investeringar som har förlorat i värde. I gengäld åtog sig företagen att avsluta alla pågående rättstvister i samband med den beslutade utfasningen av kärnkraften samt pågående administrativa förfaranden. De samtyckte även till ett långtgående avstående från rättsmedel. Mot denna bakgrund antog den tyska regeringen förslaget till den artonde ändringen av atomlagen (AtG), genom vilken undertecknandet av ett offentligrättsligt avtal godkändes. Genom detta genomfördes den federala författningsdomstolens dom av den 6 december 2016 om den trettonde ändringen av AtG, med beaktande av beslutet av den 29 september 2020 om den sextonde ändringen av AtG. I denna dom förklarade nämnda domstol att utfasningen av kärnkraften var tillåten, men beviljade samtidigt operatörerna av kärnkraftverken lämplig ersättning som de tidigare hade nekats av den tyska regeringen eller inte beviljats i den omfattning som krävdes.

(182) LEAG hävdade att ersättningen till kärnkraftsoperatörerna är betydligt högre än den ersättning som operatörer av brunkolseldade kraftverk beviljats enligt utfasningslagen och 2021 års avtal med beaktande av euro/MWh, även om den dokumenterade och kontrollerbara omfattningen av de skador som orsakats av den förtida nedläggningen av brunkolsbaserad elproduktion är betydligt högre än den från kärnkraftsproduktionen. I förslaget till den artonde AtG-ÄndG varierar den specifika ersättningen mellan 28,7 euro/MWh och 33,2 euro/MWh, […]. Även vid en direkt jämförelse med ersättningen till operatörerna av kärnkraftverken enligt AtG är den planerade ersättningen till brunkolsoperatörerna därför varken orimlig eller omotiverad. Tvärtom ligger ersättningen på den lägsta nivå som krävs enligt lag.

([85]) Kommissionens beslut av den 27 maj 2016 om statligt stöd SA.42536 – Tyskland – Nedläggning av tyska brunkolseldade kraftverk (EUT C 258, 15.7.2016, s. 1), skäl 11.

([86]) Kommissionens beslut av den 23 mars 2021 om statligt stöd SA.61116 – Frankrike – Förtida nedläggning av kärnkraftverket Fessenheim i Frankrike (EUT C 275, 9.7.2021, s. 1).

([87]) Kommissionens beslut av den 27 maj 2016 om statligt stöd SA.42536 – Tyskland – Nedläggning av tyska brunkolseldade kraftverk (EUT C 258, 15.7.2016, s. 1), skäl 15.

([88]) *On the obligation to compensate consequential damage*, se Papier, i: Maunz/Dürig, GG (från januari 2018), artikel 14, punkt 631 och följande punkter.

([89]) Kommissionen, Daily News, 23 mars 2021, på internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_1347.

(183) LEAG hävdade vidare att ersättningen enligt mekanismen för uppskjuten nedläggning hänför sig till en kompletterande tjänst samt är oberoende och därför inte får förväxlas med ersättningen för tidig nedläggning.

(184) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade LEAG även att andra faktorer och aspekter måste beaktas vid bedömningen huruvida ersättningen är proportionerlig, inbegripet det långtgående avståendet från rättsmedel enligt 2021 års avtal, vilket gör att komplicerade och långvariga rättstvister undviks.

(185) LEAG hävdade att den relevanta tidpunkten för jämförelsen med det kontrafaktiska scenariot är tidpunkten för anmälan av åtgärden. När det gäller tillämpningen av punkt 432 i riktlinjerna på utfasningen av kol i Tyskland verkar det lämpligt att kommissionen godtar de vederbörligen motiverade antaganden som diskuterats och överenskommits med stödmottagarna och som lagts fram för kommissionen vid tidpunkten för Tysklands anmälan med hänsyn till den totala varaktigheten från en sådan utfasningsprocess och volatiliteten på de berörda marknaderna. I annat fall skulle kommissionen i slutändan ingripa i den riskfördelning som parterna kommit överens om genom avtal, även med beaktande av det statliga stödförfarandets längd. Marknadens förväntningar kan alltid förändras i framtiden och ersättningen kan då visa sig vara för hög eller för låg. Syftet med ett avtal är dock just att nå en överenskommelse hur sådana risker ska fördelas som är så definitiv som möjligt. En sådan tolkning är förenlig med den allmänna principen inom lagstiftningen om statligt stöd, enligt vilken en åtgärds förenlighet måste avgöras på förhand innan åtgärden genomförs ([90]).

(186) Enligt LEAG tar den nödvändiga planeringen för en socialt godtagbar kolutfasning flera år. För att undvika ekonomiska och sociopolitiska strukturella störningar för de berörda företagen och regionerna till följd av den politiskt fastställda förtida utfasningen av kol har Tyskland fastställt en gradvis utfasning av tysk elproduktion från stenkol och brunkol i utfasningslagen och 2021 års avtal senast 2038, efter långa och intensiva diskussioner i kolkommissionen med alla berörda parter. För att inte äventyra denna långdragna och komplexa process är det nödvändigt att de välgrundade antagandena och besluten på grund av prognoser i processen inte ifrågasätts på nytt genom att utvecklingen är osäker vid en senare tidpunkt. I annat fall skulle bedömningen vara beroende av oförutsebara framtida händelser, vilket återigen skulle äventyra den rättssäkerhet och planeringssäkerhet som krävs vid sådana komplexa processer. För närvarande är risken för att slumpen påverkar tidsschemat exempelvis uppenbar om man beaktar elpriserna på spotmarknaden och terminsmarknaderna, vilka är betydligt högre än de förväntade elpriserna vid tidpunkten för anmälan. Dessutom har de berörda parterna samtyckt till ett långtgående avstående från att överklaga. Om det relevanta datumet för bedömningen av den kontrafaktiska situationen skulle ändras i förhållande till avtalet skulle hela paketet och den rättssäkerhet och planeringssäkerhet som det medför äventyras på grund av volatila elpriser.

(187) LEAG hävdade dessutom att det inte finns något behov av en uppdateringsmekanism enligt punkt 433 i riktlinjerna, eftersom undantaget på grund av exceptionella omständigheter är tillämpligt. Eftersom det saknas en definition av sådana omständigheter i riktlinjerna hänvisar LEAG till rättspraxis, enligt vilken ovanliga och oförutsägbara verkningar samt omfattningen av dessa verkningar gör att det föreligger exceptionella omständigheter ([91]). LEAG hävdar att det föreligger exceptionella omständigheter i den nuvarande situationen av följande skäl:

a) Utfasningslagen och 2021 års avtal reglerar utfasningen av brunkol för alla brunkolsanläggningar och dagbrott i Tyskland, vilket medför långtgående och delvis oförutsebara konsekvenser för hela regioner. […]

b) Ersättningen till kraftverksoperatörer, som är fördelad på över 15 årliga delbetalningar, har dels i syfte att fördela budgetbördan på den federala regeringen och dels […]. Detta garanteras endast om […], vilket gör att regionen och företagen kan […].

([90]) Se kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, C/2016/2946 (EUT C 262, 19.7.2016, s. 1), punkt 78, enligt vilken bedömningen huruvida ett statligt ingripande sker på marknadsmässiga villkor måste undersökas på förhand med beaktande av den information som fanns tillgänglig vid den tidpunkt då beslutet om ingripandet fattades.

([91]) Domstolens dom av den 4 december 2013, Europeiska kommissionen mot Europeiska unionens råd, C-118/10, ECLI:EU:C:2013:787, punkt 105, domstolens dom av den 4 december 2013, Europeiska kommissionen mot Europeiska unionens råd, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, punkt 114.

c) Under den pågående utfasningen av brunkol, […]. Stödmottagarna bidrar väsentligen till detta, […].

d) Ett avtal om ersättning mellan medlemsstater och berörda företag syftar även till att undvika långdragna domstolsförfaranden genom en uppgörelse i godo. Till detta har även hänvisats i punkt 424 i riktlinjerna. […]

e) Det berättigade intresset av att en snedvridning av konkurrensen genom överkompensation undviks måste vägas mot de berörda företagens berättigade intressen […]. Det måste beaktas att den utlösande faktorn för statlig ersättning vanligtvis inte är företagets önskan att erhålla klassiskt investeringsstöd som främjar och utvidgar näringsverksamhet. […]

(188) LEAG:s aktieägare (EPH och PPFI) hävdade i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet att de helt och fullt stöder LEAG:s ståndpunkt att åtgärden utgör förenligt stöd enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget, därför att det skulle vara proportionerligt och inte leda till att LEAG överkompenseras. I sina synpunkter på det offentliga samrådet uppgav de att de ansåg att åtgärden är proportionerlig eftersom den uteblivna vinsten och ytterligare skador avsevärt överstiger ersättningsbeloppet. Den relevanta tidpunkten för jämförelsen med det kontrafaktiska scenariot bör vara tidpunkten för Tysklands anmälan, eftersom varje annat tillvägagångssätt skulle kunna medföra en risk för att grunden för utfasningen av kol och brunkol åter ifrågasätts. Slutligen finns det inte något behov av en uppdateringsmekanism (punkt 433 i riktlinjerna), eftersom undantaget för exceptionella omständigheter är tillämpligt i detta fall, då Tysklands utfasning av brunkol utan tvekan utgör en ovanlig och oförutsebar händelse.

4.3.6.3 Företag

(189) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade de åtta lokala företagen att åtgärden inte är proportionerlig, eftersom den ersättning som beviljas är mycket högre än själva den uteblivna vinsten och merkostnaderna i samband med nedläggningen av koleldade kraftverk, vilka är tillåtna enligt punkt 425 i riktlinjerna. Företagen hävdade även att avsaknaden av ett konkurrensutsatt anbudsförfarande inte är motiverad, eftersom det inte föreligger några omständigheter som motiverar ett undantag från regeln om ett konkurrensutsatt anbudsförfarande. Framför allt befann sig RWE inte i någon särskild situation som skulle ha omöjliggjort en tilldelning till dess större brunkolseldade kraftverk och de mindre brunkolseldade kraftverken vid de berörda anbudsinfordringarna. De hävdade vidare att stödet till RWE inte uppfyller kraven i riktlinjerna, eftersom det grundades på en (på förhand) orealistisk lönsamhetsprognos och inte jämfördes med ett kontrafaktiskt scenario. I punkt 55 i riktlinjerna framgår tydligt behovet av en dynamisk åtgärd, och detta föreskrivs varken i utfasningslagen eller i 2021 års avtal. Bestämmelserna om betydande lagändringar i punkterna 20 och 21 i 2021 års avtal ger inte något ytterligare stöd i detta avseende, eftersom de inte är utformade för marknadsförändringar.

(190) I sin inlaga av den 16 november 2022 hävdade de åtta lokala företagen att den ändrade RWE-åtgärden återigen visar att ersättningen till RWE har fastställts på ett icke-transparent sätt och med ett fast belopp, dvs. utan att hänsyn tas till eventuella framtida förändringar. Företagen ifrågasatte hur det ersättningsbelopp som RWE ska beviljas kunde vara detsamma, trots ändringarna av den ändrade RWE-åtgärden och de dramatiska förändringarna av situationen på energimarknaden. Enligt företagens uppfattning grundade Tyskland sin uppskattning av RWE:s uteblivna vinst på grund av den förtida nedläggningen på osäkra lönsamhetsprognoser och bortsåg från den dynamiska utvecklingen av el- och koldioxidpriserna. Vad gäller den framtida utvecklingen anser de att man redan dels kan förutse att efterfrågan på el från fossila bränslen kommer att minska efter 2030 och dels att koldioxidkostnaderna kommer att öka avsevärt.

(191) I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet hävdade de åtta lokala företagen att den reviderade beräkningen och den motiveringen som låg till grund för ersättningsbeloppet fortfarande var bristfällig. Den reviderade beräkningen visar inte att fördelen för RWE i själva verket är begränsad till vad som är tillåtet enligt lagstiftningen om statligt stöd. I stället kompenseras RWE:s strategiskt felaktiga beslut och dess marknadsinflytande stärks ytterligare genom statlig finansiering av omställningen till andra bränslen. De höga elpriserna till följd av Rysslands krig mot Ukraina används som motivering för stöd som har utlovats under helt andra förhållanden och inte har något samband med RWE:s berättigade förväntningar vad gäller vinster som skyddas av äganderätten. Den reviderade beräkningen, som nu släpar efter utvecklingen från energikrisen, är otillräcklig i metodhänseende och innehåller orealistiska förväntningar på lönsamheten.

(192) En beräkning av selektiva förväntningar på vinst för enskilda kraftverk under en lämplig referensperiod kan inte heller i sig ersätta den övergripande syn på kraftverkens situation som krävs. Beräkningen legitimerar inte heller den fulla effekten av fördelen, eftersom det statliga stödet till utbyggnaden av gaseldade elkraftverk med beredskap för vätgas där de nedlagda brunkolsenheterna är belägna inte beaktas, vilket är ytterst relevant för investerare på kapitalmarknaderna och RWE:s finansieringsvillkor. Till följd av detta måste beviljandet av en betalning på 2,6 miljarder euro till RWE, i kombination med utsikten att övergången till gaseldade elkraftverk med beredskap för vätgas kommer att stödjas, också förbjudas efter ändringsavtalet.

(193) I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet hävdade Green Planet Energy att skälen till att utebliven vinst inte görs gällande efter 2026 inte framgår av informationen i detta beslut. Ingen förklaring har lämnats om varför detta datum har använts och dess inverkan på ersättningsbeloppet. Den tyska lagen om oförutsedda vinster ([92]) medför även att ett pristak är tillämpligt på operatörer av vissa brunkolskraftverk som är 20 euro/MWh högre än för andra brunkolskraftverk. Kombinationen av detta högre pristak och den redan planerade ersättningen kan leda till alltför stora betalningar och överkompensation. Green Planet Energy lämnade dessutom in en studie från det tyska institutet Forum Ökologische Soziale Marktwirtschaft, där det hävdas att utöver ersättningen för tidig nedläggning subventioneras utvinning av brunkol och brunkolsbaserad elproduktion i Tyskland genom ett antal åtgärder, t.ex. finansiering av forskning, befrielse från utvinningsavgiften, befrielse från vattenuttagsavgifter och energiskattekoncessioner.

(194) Green Planet Energy hävdade vidare att det behövs uppdateringsmekanism enligt punkt 433 i riktlinjerna. Inledningsvis har beräkningarna reviderats inom en period på mindre än två år, vilket visar hur sårbara och känsliga dessa typer av uppskattningar är, och därför är risken för att stödet inte kommer att vara proportionerligt och leda till överkompensation betydande. Vidare bör en detaljerad och grundlig analys genomföras, som inte enbart bygger på vad som enligt skäl 102 i utvidgningsbeslutet ”förfaller rimligt”, eftersom kommissionen har godtagit att något anbudsförfarande inte skulle genomföras. Ersättningen täcker en lång tidsperiod och innebär att betydande stödbelopp beviljas genom regelbundna och förbestämda delbetalningar. Enbart dessa faktorer i sig motiverar införlivandet av en uppdateringsmekanism.

(195) Green Planet Energy hävdade också att kommissionen inte förefaller ha undersökt effekterna av en eventuell överföring av vissa enheter till mekanismen för uppskjuten nedläggning. Företaget hävdade vidare att även om det uttryckligen anges att en sådan överföring inte ingår i det aktuella fallet, kan den ändå ha en betydande inverkan på det ersättningsbelopp som RWE kan beviljas. Green Planet Energy förklarade emellertid inte vilken inverkan det skulle vara frågan om eller hur den skulle uppkomma. Slutligen förklarar kommissionen i skäl 34 i utvidgningsbeslutet att den tyska regeringen kan besluta att tre enheter (Niederaußem K, Neurath F och Neurath G) ska överföras till en reserv fram till slutet av 2033. Om regeringen skulle fatta ett sådant beslut innebär detta att den slutliga avvecklingen först äger rum 2033 och inte 2030, vilket påverkar den uteblivna vinsten.

(196) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade de två lokala företagen att ersättningen inte var proportionerlig av följande skäl:

a) Utebliven vinst utgör inte kostnader till följd av en tidig utfasning av kol. För det första är det tveksamt huruvida en drift av brunkolsanläggningarna ens skulle vara lönsam i framtiden, särskilt med hänsyn till stigande koldioxidpriser. För det andra föreligger det tvivel huruvida den tidiga utfasningen av kol över huvud taget medför några ytterligare brytningskostnader för dagbrott. Det föreligger nämligen alltid en risk för att dagbrotten inte kommer att drivas längre, eftersom driftstillstånd för dagbrott i allmänhet endast beviljas för två till tre år. För det tredje är det oklart om de onödiga investeringar och underhållskostnader som operatörerna undviker till följd av utfasningen av kol även beaktades vid beräkningen av ersättningen.

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

b) Ersättningsbeloppet har inte fastställts på ett korrekt sätt, eftersom felaktiga ersättningsperioder har använts vid beräkningen av ersättningen, och stelbenta och föråldrade värden för koldioxidutsläppsrätter och fasta kostnader tillämpades. Staten borde ha beaktat de särskilda marknadsförhållandena närmare.

c) En felaktig högsta stödnivå tillämpades. Stöd till företag som förbättrar miljöskyddet utöver vad som krävs enligt unionsnormerna får omfatta mellan 40 % och 50 % av de stödberättigande kostnaderna i enlighet med bilaga 1 till kommissionens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 ([93]). Detta innebär att endast knappt hälften av de uppkomna kostnaderna skulle kunna subventioneras även om ersättning för utebliven vinst och ytterligare kostnader anses vara tillåten.

(197) De två lokala företagen hävdade vidare att det faktum att ersättningen fastställdes utan ett öppet förfarande vad gäller lönsamhetsberäkningar och marknadens förväntningar strider mot principerna om statligt stöd. Ersättningen har avtalats individuellt mellan staten och stödmottagaren, till skillnad från vad som är fallet vid en öppen upphandlingsmekanism. När det gäller brunkol kan något konkurrensutsatt anbudsförfarande inte genomföras för endast två operatörer av brunkolseldade kraftverk med tillhörande dagbrott, särskilt när det gäller ersättningen för förväntad vinst i samband med utvinning från dagbrott. Lönsamhetsberäkningar skulle emellertid åtminstone kunna göras för stödmottagarens kraftverk – till exempel på grundval av de specifika datumen för idrifttagning, nyttjandetider, effektivitet, redan gjorda avskrivningar osv. – som skulle kunna mätas med andra koleldade kraftverk och jämföras med dem. Vidare var det möjligt att inkludera små brunkolsanläggningar i anbudsförfarandena för avveckling av stenkolseldade kraftverk i enlighet med avsnitt 43 i utfasningslagen, trots de grundläggande skillnaderna i fråga om kraftverkens egenskaper och kostnadsstrukturer.

4.3.6.4 Sammanslutningar och icke-statliga organisationer

(198) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade DEBRIV att en lämplig ersättning inte bara måste omfatta den förlorade vinsten utan även de betydande merkostnaderna i hela värdekedjan för utvinning från dagbrott, transport till kraftverket, kostnader för kraftverk och tillhörande omvandlingskostnader, i den mån dessa orsakas av den tidiga lagstadgade nedläggningen. Dessutom måste de extra socialförsäkringskostnader som åtgärden orsakar beaktas vid bedömningen huruvida ersättningen är proportionerlig. DEBRIV noterar också att ersättningen inte fullt ut kommer att täcka de nackdelar och skador som operatörerna faktiskt identifierat.

(199) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade DEBRIV att åtgärden är proportionerlig enligt avsnitt 4.12.1.5 i riktlinjerna. Det faktum att något konkurrensutsatt anbudsförfarande inte genomförs är motiverat, eftersom det endast finns två stora aktörer (RWE och LEAG) på marknaden och brytningen av och energiproduktionen från brunkol har ett nära samband. Vad gäller de ytterligare kostnader och ekonomiska nackdelar som åtgärden orsakar måste, utöver de efterföljande kostnaderna för brunkolsdagbrott (inbegripet ytterligare kostnader för återställande och därmed sammanhängande ränte- och finansieringsförluster), alla (tidiga) skador som operatörerna åsamkas till följd av den tidiga utfasningen av brunkol som staten beslutat, även merkostnader för omplanering och omställning samt ekonomiska nackdelar (i samband med tillgångar) beaktas. Dessutom bör även det avstående från rättsmedel som förklarats i utfasningslagen beaktas.

(200) DEBRIV anser att en uppdateringsmekanism enligt punkt 433 i riktlinjerna inte är motiverad i detta fall, eftersom den tyska utfasning av brunkol är exceptionell och oförutsebar till sin omfattning, vilket innebär att det föreligger exceptionella omständigheter. Inledningsvis regleras utfasningen av brunkol för samtliga brunkolsanläggningar och dagbrott i Tyskland i utfasningslagen och 2021 års avtal och inte enbart för vissa enskilda enheter, vilket medför långtgående och ibland oförutsebara konsekvenser för hela regioner. För en sådan omfattande insats krävs det ett samförstånd i samhället, vilket har uppnåtts genom inrättandet av kolkommissionen och beaktandet av dess förslag. En utfasning av kol som omfattar all tysk brunkolsbaserad elproduktion är inte tänkbar utan ett sådant samförstånd, inbegripet betalning av ersättning. Det övergripande samförstånd som uppnåtts i samhället skulle äventyras genom införandet av en uppdateringsmekanism. Vidare föreligger det inte någon risk för överkompensation, vilket ska undvikas genom en uppdateringsmekanism, eftersom kostnaderna eller skadan som utfasningen av brunkol medför är högre än det överenskomna ersättningsbeloppet.

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

(201) Slutligen hävdade DEBRIV att det berättigade intresset av att undvika en snedvridning av konkurrensen genom överkompensation måste vägas mot de berörda företagens berättigade intresse av planerings- och investeringssäkerhet. I det aktuella fallet borde man ha i åtanke att det inte är brunkolsföretagens önskan att erhålla investeringsstöd som är den utlösande faktorn för statlig ersättning. Huvudfokus borde snarare vara att kompensera för statens inblandning i företagens skyddade rättsliga ställning och att den tidigare lagliga brunkolsrelaterade affärsverksamheten ska upphöra. Det skulle därför vara orimligt att införa en ensidig uppdateringsmekanism för de berörda brunkolsföretagen. Därför anses det stå klart att förekomsten av exceptionella omständigheter gör att någon uppdateringsmekanism inte ska införas i det pågående förfarandet för den tyska utfasningen av brunkol.

(202) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade Greenpeace att åtgärden inte är proportionerlig, eftersom de parametrar som de tyska myndigheterna har använt för att beräkna ersättningen är orealistiska och ofullständiga. Framför allt är tre centrala antaganden problematiska, eftersom de leder till en systematisk överskattning av ersättningen. För det första är antagandena om el- och koldioxidpriser godtyckliga, eftersom brunkolskraftverkens lönsamhet stadigt har minskat över tid. För det andra kan nedläggningen av kraftverk eller av dagbrott minska de fasta kostnaderna, men detta beaktas inte. Avvecklingen kommer att medföra en insparning av nästan alla fasta anläggningskostnader och av cirka 20 % av de fasta kostnaderna för gruvorna. Enbart detta skulle leda till att ersättningen mer än halveras. För det tredje planeras en ersättningsperiod för tidiga nedläggningar, men den tyska beräkningen omfattar en alltför lång tidsperiod med en förväntad ersättning i fyra eller fem år, beroende på vilket datum anläggningen läggs ned, men någon motivering för detta antagande tillhandahålls inte. På grundval av studien från Öko-Institut bör ersättningen begränsas till tre år. ([94]) Vart och ett av dessa tre antaganden skulle minska ersättningsbeloppet drastiskt, medan de sammantaget skulle medföra att ersättningen minskas från 4,4 miljarder euro till högst 154 miljoner euro för RWE och 189 miljoner euro för LEAG.

(203) Greenpeace tillade i sina synpunkter på det offentliga samrådet att det inte görs någon tydlig åtskillnad mellan ersättning för driften av kraftverk och brytningsverksamheten, vilket strider mot reglerna om statligt stöd. Insynen när det gäller statligt stöd i EU omfattar inte enbart uppgifter om det totala ersättningsbelopp som betalats ut, utan även offentliggörande och förklaring av de antaganden som ligger till grund för fastställandet av ersättningsbeloppet. Det beviljade stödet får under inga omständigheter kompensera för ett framtida oekonomiskt agerande till följd av en ytterligare förväntad ökning av koldioxidpriserna. Dessutom får målen med utsläppshandeln inte undergrävas. Vidare har det inte förekommit något konkurrensutsatt anbudsförfarande, vilket strider mot principerna i riktlinjerna. I samband med den granskning från fall till fall som krävs enligt punkt 432 i riktlinjerna visar proportionalitetsbedömningen (se skälen 199 och 204) att åtgärden under alla omständigheter är för långtgående.

(204) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade ClientEarth att åtgärden inte är proportionerlig. Det är oklart om ersättningarna härstammar från förhandlingar eller från en formel. ClientEarth hävdar, i likhet med Greenpeace (se skäl 203), att vissa parametrar är problematiska: El- och koldioxidpriserna valdes godtyckligt. Det antogs att några fasta kostnader inte skulle sparas in vid de tidiga nedläggningarna och att brunkolsoperatörerna skulle kompenseras för en period på 4–5 år efter att enheterna lagts ned, vilket är för långt, till exempel rekommenderar Öko-Institut högst tre år ([95]). ClientEarth påpekade även att beräkningen också bör ta hänsyn till i) mekanismen för uppskjuten nedläggning och ii) det faktum att alla kolkraftverk som anges i bilaga 2 till utfasningslagen som läggs ned före 2025 kommer att spara in potentiella investeringskostnader för nödvändiga åtgärder för att iaktta de lägre utsläppsgränsvärdena. Detta innebär att de kommer att spara in obligatoriska investeringar för att säkerställa att utsläppen begränsas till den lagstadgade nivån. Kommissionen anser att ersättningen bör omfatta rörliga parametrar för att undanröja risken för överkompensation. Eftersom nedläggningsdatumen ligger så långt fram i tiden (fram till 2038) och eftersom ersättningarna planeras betalas ut i 15 årliga delbetalningar för varje operatör, kan och bör delbetalningarna och det totala stödbeloppet justeras till de faktiska anläggningarnas förväntade uteblivna vinst. Denna ska uppdateras i takt med utvecklingen av marknadsförhållandena och ska vara begränsad till ett visst belopp. ClientEarth kritiserade därför avsaknaden av en uppdateringsmekanism.

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

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

(205) ClientEarth hävdade att det inte föreligger några problem med försörjningstryggheten i Tyskland, vilket Tyskland har hävdat för att motivera såväl den långa tidsplanen för nedläggningen och mekanismen för uppskjuten nedläggning. Det föreligger en överkapacitet på den tyska elmarknaden och flera åtgärder för försörjningstrygghet har vidtagits i Tyskland för att motverka eventuella risker. Även om det skulle finnas belägg för problem med försörjningstryggheten och behovet av att vidta lämpliga åtgärder bör detta göras i överensstämmelse med Europaparlamentets och rådets elmarknadsförordningen (EU) 2019/943 ([96]). Det faktum att nedläggningen av vissa av LEAG:s och RWE:s enheter skjuts upp eller senareläggs på konstgjord väg efter det naturliga nedläggningsdatumet (enligt ett scenario med normala affärsvillkor där marknadskrafterna styr) för att säkerställa att de bidrar till försörjningstryggheten framstår som ett kringgående av de relevanta bestämmelserna.

(206) Slutligen hävdade ClientEarth att det i samband med åtgärden kan föreligga potentiella frågor avseende kumulering. För det första fanns det inte något anpassningsstöd (*Anpassungsgeld* (APG)) i ärendet *Sicherheitsbereitschaft* år 2016. ([97]) Detta stöd betalas nu ut direkt till arbetstagare över 58 år när de förlorar sitt arbete på grund av utfasningen av kol. I ärendet *Sicherheitsbereitschaft* drogs de fasta personalkostnaderna inte av från elmarknadens intäkter, eftersom de inte betraktades som kortsiktiga marginalkostnader. Detta innebar att företagen även beviljades ersättning för personaljusteringar genom betalningarna i ärendet *Sicherheitsbereitschaft*. Eftersom kostnaderna för personaljusteringar nu betalas via APG bör de emellertid inte inkluderas i operatörernas ersättning för nedläggningarna. De motsvarar cirka 29 % av operatörernas kostnader. ([98]) För det andra föreskrivs införandet av en mekanism för uppskjuten nedläggning (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*) i 50 § i utfasningslagen. Denna ska bygga på modellen i ärendet *Sicherheitsbereitschaft* i enlighet med 13g § i lagen om energiindustrin (EnWG). ([99]) När det gäller mekanismen för uppskjuten nedläggning ska elmarknadens intäkter återigen ersättas under mekanismens löptid. Denna ersättning ska betalas utöver ersättningen för den tidiga utfasningen och utgör dubbel ersättning, eftersom samma bruttomarginaler redan ersatts som en del av kvantifieringen på 4,35 miljarder euro. Operatörerna bör därför inte erhålla någon kompensation för mekanismen för uppskjuten nedläggning utöver nedläggningsmekanismen. I sina synpunkter på beslutet om att utvidga förfarandet anförde ClientEarth vidare att kommissionen inte har undersökt en eventuell kumulering med andra stödåtgärder såsom kapacitetsmekanismer osv.

(207) I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet upprepade ClientEarth att en mekanism för uppdatering skulle vara nödvändig, särskilt med hänsyn till att beräkningarna redan har reviderats en gång och med hänsyn till de globala förändringarna på elmarknaden. Risken för överkompensation skulle kunna undvikas genom en mekanism som möjliggör en justering av ersättningarna på grundval av den faktiska uteblivna vinsten och nedläggningskostnader. ClientEarth tog upp liknande frågor som de som Green Planet Energy tagit upp avseende utvidgningsbeslutet (se skälen 194–196), och påpekade vidare att alla andra relevanta energiåtgärder bör beaktas för att undvika överkompensation, inbegripet energipristaket och det faktum att vissa av RWE:s kolkraftverk för närvarande drar nytta av lagen om ersättningskraftverk (*Ersatzkraftwerkebereithaltungsgesetz*). ClientEarth hävdade att det är omöjligt att avgöra om någon återbetalningsmekanism för att undvika överkompensation kommer att finnas. Organisationen hänvisade även till beslut SA.54537 ([100]) och kommissionens allmänna strategi när det gäller proportionalitet i det beslutet. Slutligen ifrågasatte ClientEarth varför avvecklingen av två enheter (Neurath D och E) har skjutits upp med två år och uppgav att kommissionens analys av detta var otillräcklig samt att man inte har beaktat hur detta skulle kunna påverka beräkningen av ersättningen.

([96]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el (EUT L 158, 14.6.2019, s. 54).

([97]) Se 57 § i utfasningslagen.

([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/, tabell 8–3, s.112.

([99]) Ersättningsformeln i bilagan till EnWG motsvarar i stort sett ersättningsformeln i bilaga 2 till KVBG.

([100]) Kommissionens beslut av den 12 maj 2020 om statligt stöd SA.54537 (2020/NN) – Nederländerna – Prohibition of coal for the production of electricity in the Netherlands (EUT C 220, 3.7.2020, s. 1). I det beslutet gjorde kommissionen en direkt bedömning enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget. Ersättningen baserades på uteblivna vinster och siffran grundades på förhandlingar mellan stödmottagaren och ministeriet, med hjälp av oberoende experter. Kommissionen undersökte de antaganden som låg till grund för beräkningen och fann att de var rimliga.

(208) I sina synpunkter efter det offentliga samrådet hävdade Europeiska miljökontoret att alternativa och mer realistiska antaganden borde ha använts i det kontrafaktiska scenariot, särskilt ett mer trovärdigt koldioxidpris. Europeiska miljökontoret upprepar dessutom Greenpeaces oro att tre centrala antaganden ledde till en systematisk övervärdering av ersättningen (se skäl 204).

(209) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet ansåg HEAL att beräkningen av ersättningen inte gjordes på ett öppet och ansvarsfullt sätt och att det civila samhället inte var involverat. HEAL ansåg även att externa hälsokostnader för kolkraft inte har tagits med i beräkningen av den uteblivna vinsten eller kostnaderna för återställande av gruvområden. De beräknade hälsokostnaderna från föroreningar bör ha dragits av från den uteblivna vinsten för den valda tidsramen, vilket innebär att de externa kostnaderna borde ha tagits med i beräkningen för att uppnå en realistisk prissättning.

(210) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet noterade CAN att insynen är bristfällig när det gäller ersättningsbeloppen. Ersättningsbeloppen omfattar utebliven vinst, kostnader för återplantering och avstående från rättsliga tvister, men det är fortfarande oklart vilket belopp som betalas för vilken post och huruvida resultatet baseras på en formel. CAN anser att beloppen inte står i proportion till kostnaderna för återplantering, särskilt när det gäller LEAG ([101]).

4.3.6.5 Tyska delstater

(211) Sachsen hävdade att alla ekonomiska nackdelar för företag som är direkt kopplade till minskningen av koldioxidutsläppen från elproduktion från brunkol och som påverkas av brunkolsutfasningen, bör beaktas för att fastställa huruvida ersättningen är proportionerlig, särskilt kostnaderna för personaljusteringar som är godtagbara i socialt hänseende.

(212) Nordrhein-Westfalen hävdade att man i sitt huvudsakliga beslut av den 23 mars 2021 rörande utfasningslagens påverkan på delstatens fysiska planering betonade den betydelse som bestämmelserna i utfasningslagen har på markanvändningsplaneringen i delstaten. Alla dagbrott måste uppfylla kraven på korrekt återställande i den mening som avses i den federala lagen om gruvdrift. Det råder inget tvivel om att den ersättning som avtalats mellan förbundsregeringen och RWE samt godkänts av den tyska förbundsdagen i egenskap av lagstiftare är laglig, som en ersättning för de merkostnader som företaget måste bära till följd av den lagstadgade utfasningen av brunkol senast 2038 eller 2035. Det är nödvändigt för delstaten Nordrhein-Westfalens allmänna intresse att RWE erhåller lämplig ersättning, eftersom detta utgör en förutsättning för en bra och framåtblickande utveckling i koldistrikten i Rhenlandet. Det är viktigt att företaget kan fullgöra sina lagstadgade skyldigheter att återställa de skador som orsakats i området.

4.3.7 *Undvikande av otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel*

4.3.7.1 RWE

(213) RWE hävdade i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet att de ekonomiska nackdelarna för företaget är större än den beviljade ersättningen, som därför inte ger någon snedvridning av konkurrensen, och att företagets konkurrenskraft tvärtom i viss mån missgynnas av den tidiga utfasningen av brunkol.

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

(214) I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet upprepade RWE att de positiva effekterna från den ändrade RWE-åtgärden i stor utsträckning uppväger de potentiella negativa effekterna. Den ändrade RWE-åtgärden kommer att medföra en säker minskning av koldioxidutsläppen och främja omvandlingen av energisektorn genom att skapa säkra investeringsvillkor för ny, klimatvänlig teknik. Det är just det faktum att avvecklingsplanen garanteras genom avtal som skapar investeringssäkerhet för alla marknadsaktörer, eftersom den bromsade minskningen av kapaciteten från brunkolseldade kraftverk inte riskerar bli föremål för domstolsförfaranden i åratal, vilket kunde förväntas om Tyskland hade infört en nedläggning i form av ett förbud endast med hjälp av lagstiftning. Tidigareläggningen av utfasningen till 2030 ökar ytterligare dessa effekter från den ändrade RWE-åtgärden. Dessa positiva effekter uppvägs inte av några negativa effekter på konkurrensen genom utbetalningen av ersättningen. Ersättningen beräknas på ett sådant sätt att endast en del av de skador som RWE åsamkats genom den tidiga utfasningen av brunkol kompenseras och för RWE förblir den tidiga utfasningen av brunkol förlustbringande i ett ekonomiskt perspektiv. Dessutom stärker utfasningen redan alla konkurrenter, eftersom den försörjningsbrist som nedläggningarna medför påverkar priserna.

4.3.7.2 LEAG

(215) I sina synpunkter på det offentliga samrådet hävdade LEAG att även om kommissionen skulle anta att åtgärden medför en snedvridning av konkurrensen på grundval av det breda tillämpningsområdet som detta kriterium har, skulle åtgärden under alla omständigheter inte få någon märkbar negativ inverkan. Detta eftersom operatörerna på marknaden skulle konkurrera med andra operatörer, såsom exempelvis anges i skälen 110–113 i beslutet om att inleda förfarandet. Till följd av nedläggningen av brunkolskraftverken skulle operatörens ställning på marknaden till och med försvagas.

(216) I ett hypotetiskt fall skulle dessutom eventuella fördelar för LEAG utan tvekan vara sekundära med hänsyn till de överväldigande positiva effekter som åtgärden medför, särskilt i fråga om minskning av koldioxidutsläppen. Utfasningen av brunkolsbaserad elproduktion kommer att underlätta utvecklingen av ytterligare elproduktionskapacitet som baseras på annan teknik, särskilt förnybar energi. Dessutom kommer åtgärden att ha en positiv inverkan på miljön och tillhandahålla förutsägbarhet när det gäller den tidigare nedläggningen av brunkolseldade kraftverk. Åtgärden ändrar därför inte handelsvillkoren i en sådan omfattning att det strider mot det gemensamma intresset och således skulle åtgärdens positiva effekter under alla omständigheter uppväga eventuella negativa effekter på konkurrensen och handeln.

4.3.7.3 Företag

(217) Green Planet Energy hänvisar i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet till en analys som utförts av en tredje part av åtgärdens påstådda snedvridande effekter. Den första påstådda risken för snedvridande effekter är att RWE och LEAG kommer att kunna ta sig in på eller stärka sina positioner på angränsande marknader till nackdel för sina konkurrenter, särskilt om de investerar i kapitalintensiva kraftverk som drivs med förnybar energi. Den andra farhågan är att ersättningen leder till att utfasningen av brunkol försenas, eftersom denna i annat fall skulle styras av marknaden och äga rum mycket tidigare. I synpunkterna på det offentliga samrådet tillade Green Planet Energy att kommissionen borde ha bedömt huruvida åtgärden medförde några potentiella negativa effekter på konkurrensen och att analysen av ersättningens effekter inte enbart borde ha gjorts på marknaden för elproduktion från koleldade kraftverk utan även på angränsande marknader såsom elproduktion från förnybara energikällor.

(218) Slutligen hävdade företaget i sina synpunkter på utvidgningsbeslutet att de delbetalningar av ersättningen som fastställts i förväg direkt kommer att stärka RWE:s marknadsinflytande och användas på ett snedvridande sätt på marknaderna för grön elproduktion. Green Planet Energy noterar att marknadsaktörerna i vanliga fall måste övervinna två stora hinder när de investerar i förnybar energi, nämligen att i) hitta lämpliga områden för projekten och ii) finansiera anläggningarna. RWE (och LEAG) gynnas redan genom att de enklare har tillgång till områden för nya vindkraft- och solkraftparker, nämligen genom att den kan använda mark som tidigare var avsedd för brunkolsutvinning. De årliga delbetalningarna ger dessutom RWE (och LEAG) finansiell likviditet för investeringar.

(219) De åtta lokala företagen uppgav i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet att beviljandet av stödet till brunkolsoperatörerna strider mot de grundläggande principerna i EU:s konkurrenslagstiftning, eftersom dessa företag konkurrerar direkt med RWE när det gäller den kortfristiga grossistmarknaden för elektricitet. Betalningen av en schablonsats som inte fastställts på ett konkurrensmässigt sätt och en överskattad exklusiv avvecklingspremie strider mot artikel 106 jämförd med artikel 102 i EUF-fördraget av följande skäl: i) den konsoliderar RWE:s ställning som marknadsdominerande elproducent med hjälp av ekonomiska resurser, i en situation där marknaden ändå stramas åt så att RWE gynnas, ii) den skapar strukturellt ojämlika konkurrensvillkor på marknaden, den ökar möjligheten att RWE kan utnyttja kraftverkens strategiska potential på den ursprungliga försäljningsmarknaden jämfört med andra konkurrenter och utöka sin marknadsledande ställning inom området för förnybar energi och därför iii) föreligger det en ökad risk för att konkurrenter trängs undan. Dessa företag hävdade att en situation där en medlemsstat skapar ojämlika konkurrensvillkor som kan uppmuntra överföringar och missbruk av marknadsinflytande bör anses strida mot konkurrensbestämmelserna i primärrätten enligt kommissionens och EU-domstolens prejudikat ([102]).

(220) I sin inlaga av den 16 november 2022 hävdade de åtta lokala företagen att den ändrade RWE-åtgärden stöder RWE:s dominans och den gröna omställningen på ett snedvridande sätt. De hävdar att den ändrade RWE-åtgärden syftar till att RWE ska behålla sitt marknadsinflytande på den nya marknaden för grön el och att RWE:s bränsleomställning subventioneras av den tyska staten, medan andra producenter måste konkurrera för en sådan omställning. De hänvisar särskilt till RWE:s planer på att bygga gaseldade elkraftverk med beredskap för vätgas med en ungefärlig kapacitet på 3 GW där de brunkolseldade kraftverk som ska läggas ned 2030 är belägna och ett påstått åtagande från den tyska staten att stödja uppförandet av sådana anläggningar, även i samband med anbudsförfaranden.

(221) De argument som sammanfattas i skäl 220 framfördes även av de två lokala företagen i deras synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet. I sina synpunkter på det offentliga samrådet tillade de att åtgärden kommer att skada mindre producenter av el från förnybara energikällor och på ett konstlat sätt leda till att elpriserna ökar. Slutligen ansåg företagen att ersättningens positiva effekter inte kunde uppvägas av de negativa effekterna på konkurrensen och den påstådda överkompensationen (se synpunkterna i avsnitt 4.3.6).

4.3.7.4 Sammanslutningar och icke-statliga organisationer

(222) DEBRIV uppgav i sina synpunkter på det offentliga samrådet att det inte finns några bevis för att ersättningen medför en snedvridning av konkurrensen och handeln. Inledningsvis ger åtgärden upphov till kvantifierbara miljöfördelar, eftersom den gradvisa nedläggningen av dessa anläggningar under den berörda perioden kommer att medföra att koldioxidutsläppen minskar. Dessutom utgör den ersättning som betalas ut till brunkolsföretagen endast ersättning för förlorad vinst och för ytterligare skador och ekonomiska nackdelar och ger därför inte företagen någon konkurrensfördel.

(223) Greenpeace framförde i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet att det oproportionerliga stödbelopp som beskrivs i skäl 199 kommer att medföra omfattande snedvridningar av marknaden.

(224) ClientEarth framförde i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet att åtgärden snedvrider konkurrensen och att det inte föreligger några betydande miljöfördelar som kan uppväga snedvridningar av konkurrensen. Sammanslutningen anser att operatörerna kan korssubventionera sin övriga verksamhet, särskilt energiproduktion från renare energikällor. Dessutom skapar den försenade nedläggningen av anläggningarna på grund av utfasningslagen en nackdel i konkurrenshänseende för renare energikällor, vilka får det svårare att komma in på marknaden eller kommer in långsammare än de skulle ha gjort om brunkolsanläggningarna hade lagts ned på normala affärsvillkor och fått stå för alla sina nedläggningskostnader.

([102]) Till exempel betraktades en statlig åtgärd som påverkade den grekiska energimarknaden, och som innebar att den dominerande grekiska elproducenten (från brunkol) Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI) beviljades exklusiva brytningsrättigheter och därmed gynnades i förhållande till andra producenter, som en uppenbar överträdelse av artikel 106 jämförd med artikel 102 i EUF-fördraget (eller de motsvarande tidigare bestämmelserna). Se domstolens dom av den 17 juli 2014, mål C-553/12 P, punkt 41 – Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE mot kommissionen, som bekräftar Europeiska kommissionens beslut av den 5 februari 2008, K(2008) 824 slutligt.

(225) Dessutom hänvisade ClientEarth till den tyska författningsdomstolens så kallade ”klimatdom” av den 24 mars 2021 ([103]), där det ifrågasätts att åtgärden innebär att Tysklands mål att minska växthusgasutsläppen verkligen eftersträvas på ett effektivt sätt. Enligt 2 § 1 i utfasningslagen är det primära målet med utfasningen av kol att minska växthusgasutsläppen i Tyskland. Författningsdomstolen slog emellertid fast att Tyskland genom sina nuvarande åtgärder, bland annat utfasningslagen, inte uppfyller sin skyldighet att minska utsläppen och vidta effektiva åtgärder för att förebygga klimatförändringarna. Således kan de negativa effekterna anses uppväga de positiva effekterna, eftersom åtgärden inte bidrar till att Tyskland uppnår de nödvändiga klimatmålen. Till följd av denna dom föreslog den tyska regeringen ett nationellt minskningsmål på 65 % fram till 2030, vilket skulle kräva en utfasning av kol fram till 2030 och inte till 2038.

(226) ClientEarth hävdade att ytterligare åtgärder borde vidtas för att undvika en snedvridning av konkurrensen och hänvisade som ett exempel till omstruktureringsärendet British Energy plc ([104]). Nödvändiga åtgärder bör omfatta ett förbud mot korssubventionering av olika affärsverksamheter (elproduktion av brunkol, elproduktion från andra källor än brunkol, försäljning till grossistmarknaden, direktförsäljning osv.) för att undvika att nedläggningsstödet missbrukas för att utveckla ny verksamhet.

(227) ClientEarth påpekade vidare i sina synpunkter på utvidgningsbeslutet att beslutet bekräftar farhågorna avseende snedvridningen av konkurrensen, eftersom RWE själv uppgav att företaget skulle företa massiva investeringar i energiomställningen, över 50 miljarder euro brutto globalt i utbyggnaden av sin gröna kärnverksamhet, varav 15 miljarder euro öronmärktes för Tyskland (se skäl 22 i utvidgningsbeslutet). Om ersättningen faktiskt används för utbyggnad av produktion av förnybar energi har kommissionen utfärdat särskilda regler för att bedöma beviljandet av stöd för denna verksamhet och en bedömning måste göras i enlighet med dessa regler. En sådan bedömning ingår inte i utvidgningsbeslutet.

(228) Europeiska miljökontoret kommenterade efter det offentliga samrådet att ett beviljande av sådana betydande offentliga medel endast till två aktörer skulle medföra en avsevärd snedvridning av den inre marknaden och påverka konkurrensen och handeln på nationell nivå och, med hänsyn till RWE:s och LEAG:s storlek, på EU-nivå. Sammanslutningen ansåg att RWE och LEAG erhåller hjälp att behålla sin makt och att konkurrenter som fattat strategiska beslut om renare energiproduktion kommer att tvingas bort från marknaden.

5. KOMMENTARER FRÅN TYSKLAND

(229) Efter beslutet om att inleda förfarandet och utvidgningsbeslutet lämnade de tyska myndigheterna synpunkter som sammanfattas nedan i detta avsnitt.

5.1 Förekomsten av stöd

(230) Efter beslutet om att inleda förfarandet hävdade de tyska myndigheterna i sina synpunkter av den 1 april 2021 att frågan om förekomsten av stöd kan lämnas öppen, eftersom åtgärden i vilket fall som helst är proportionerlig. Tyskland har därför inte tillhandahållit någon bedömning av huruvida RWE och LEAG erhåller någon fördel.

(231) Den 6 september 2021 avvisade de tyska myndigheterna, i sina synpunkter på iakttagelserna från tredje parter, den uppfattning som framförts av vissa tredje parter, nämligen att den överenskomna ersättningen ger RWE och LEAG en fördel som överstiger det belopp som de skulle ha erhållit vid en lagstadgad nedläggning med en efterföljande rättslig tvist. De betonade att en genom en sådan uppfattning förbises de många fördelarna från den förhandlingslösning som valts för utfasningen av brunkol. Tyskland hänvisade till kolkommissionen, vilken efter långa och intensiva diskussioner bland annat rekommenderade att utfasningen av brunkolsbaserad elproduktion skulle avgöras genom samförstånd. Den tyska regeringen följde denna rekommendation av flera olika skäl:

([103]) BVerfG, dom från första avdelningen av den 24 mars 2021 – 1 BvR 2656/18 – punkt 1–270, http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html.

([104]) Kommissionens beslut av den 27 november 2002 i ärende NN 101/2002 om statligt stöd – Förenade kungarikets undsättningsstöd till British Energy plc.

(232) Social trygghet: Den framförhandlade lösningen var mycket betydelsefull för att utfasningen av kol skulle godkännas i Tyskland som helhet. Utan samförstånd skulle den planerade utfasningen annars ha kunnat hindras av olika aktörer, vilket skulle ha försvårat det sociala och politiska genomförandet och verkställandet.

(233) Tillhandahåller rättssäkerhet och rättslig förutsebarhet: Den lösning som förhandlats fram tillhandahåller rättssäkerhet och förutsebarhet för alla berörda parter i god tid. Att minska den tyska brunkolsbaserade elproduktionen är en stor strukturell utmaning, särskilt i regionerna i centrala och östra Tyskland, där operatörer av brunkolskraftverk och gruvor har en framträdande roll som arbetsgivare och ekonomiska faktorer. För att minskningen av elproduktionen från brunkol ska gå hand i hand med struktur- och socialpolitiken är det viktigt med en tillförlitlig avvecklingsplan.

(234) Brunkol som ett övergripande system med kraftverk och dagbrott: Det finns en direkt koppling mellan verksamheten från kraftverk och dagbrott när det gäller brunkol. Därför krävs det en nära samordning av nedläggningen av kraftverk och planeringen och logistiken i samband med brytningen i dagbrott. Till exempel är hantering av kvarvarande gropar, återställande av dagbrott eller hantering av jordlager särskilt utmanande. Den lösning som förhandlats fram för avveckling av brunkolseldade kraftverk tar vederbörlig hänsyn till dessa utmaningar och säkerställer att minskningen av brunkolbaserad elproduktion blir så effektiv som möjligt för systemet som helhet.

(235) Enskilda regler är endast möjliga genom avtal: Avtalet mellan Tyskland och operatörerna (dvs. 2021 års avtal) utgör ett offentligrättsligt avtal där, utöver nedläggningen av kraftverken, andra rättigheter och skyldigheter för de avtalsslutande parterna regleras. 2021 års avtal innehåller bland annat i) ett omfattande rättsmedel, ii) regler för att säkerställa ersättning för återställandet av dagbrott och iii) möjligheten att påskynda utfasningen med tre år utan ytterligare ersättning. Dessa bestämmelser har ett penningvärde och de skulle inte ha varit genomförbara, eller inte kunnat genomföras på samma sätt, med en lösning genom lagstiftning.

(236) Omfattande rättsmedel: I 2021 års avtal förklarar aktörerna ett långtgående avstående från rättsmedel, både vid nationella domstolar och vid internationella skiljedomstolar. Även om det är svårt att kvantifiera det ekonomiska värdet från ett sådant avstående har det avgörande politisk och ekonomisk betydelse, eftersom Tyskland gynnas av rättssäkerheten och inte behöver riskera några budgetrisker till följd av eventuella rättsliga åtgärder. Dessutom innehåller 2021 års avtal bestämmelser om likvärdighet när det gäller senare ändringar av regleringsförhållandena och översyn av åtgärden.

(237) Säkrande av ersättning för återställande av dagbrott: 2021 års avtal innehåller omfattande bestämmelser för att säkerställa ersättningsbeloppen för återställande av dagbrott. Dessa bestämmelser är olika för RWE och LEAG, eftersom de två företagen befinner sig i olika situationer, med hänsyn till koncernstrukturen och de skyddsinstrument som gruvmyndigheterna infört. När det gäller RWE ligger fokus därför på koncernstrukturen och skyddsåtgärder har vidtagits ifall det skulle ske betydande förändringar i koncernen. När det gäller LEAG betalas ersättningsbeloppet ut till de redan befintliga specialföretagen, vilka är pantsatta till förmån för delstaterna Brandenburg och Sachsen, och ersättningsbeloppet överförs därför till en särskild fond.

(238) Alternativ för tidigareläggande av avvecklingen: I 2021 års avtal regleras ett tidigare alternativ: På 2030-talet kan alla kraftverk läggas ned tre år tidigare än enligt nedläggningsplanen, utan ersättning, förutsatt att Tyskland kräver detta senast fem år innan detta tidiga nedläggningsdatum. Aktörerna ska godta detta utan att erhålla någon ytterligare ersättning. De överenskomna ersättningsbeloppen omfattar därför möjligheten till tidig avveckling. För den tyska regeringen medför detta alternativ en ytterligare fördel, eftersom det ger ytterligare manöverutrymme i framtiden för ytterligare minskning av koldioxidutsläppen och samtidigt inte utgör hinder för andra politiska mål eller områden, såsom försörjningstryggheten, den socioekonomiska situationen i de områden som påverkas osv. En sådan möjlighet skulle knappast ha kunnat reglerats på ett rättssäkert sätt utan ersättning.

(239) Tillförlitlig koldioxidminskning: Den lösning som förhandlats fram medför att åtgärdens syfte att minska koldioxidutsläppen uppnås på ett tillförlitligt sätt. Det finns ingen anledning att befara att RWE eller LEAG kommer att bestrida nedläggningen av kraftverken vid nationell domstol. Det kan därför inte uppkomma någon situation där de överenskomna nedläggningarna inte uppnås eller försenas, vilket skulle medföra mer koldioxidutsläpp.

(240) I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet vidhöll Tyskland sin ursprungliga ståndpunkt att det kan lämnas öppet huruvida den ändrade RWE-åtgärden ska klassificeras som stöd, eftersom ersättningens nuvärde är lägre än den beräknade uteblivna vinsten.

5.2 **Rättslig grund för förenlighet**

(241) Tyskland har inte lämnat några synpunkter med anledning av det offentliga samrådet om riktlinjernas tillämplighet och deras tillämpning i ärendet, och har inte heller kommenterat de synpunkter som inkom från tredje parter vid detta samråd.

5.3 **Stödets förenlighet**

5.3.1 *Stimulanseffekt*

(242) Tyskland hävdar att den ändrade RWE-åtgärden inte ger anledning att ifrågasätta den stimulanseffekt som RWE-åtgärden har haft på RWE när företaget har lagt ned sex enheter sedan 2020.

(243) RWE har redan lagt ned sex enheter i överensstämmelse med den utfasning av brunkol som fastställs i utfasningslagen och i 2021 års avtal. Så här långt har RWE emellertid inte erhållit någon ersättning på grund av förbehållsklausulen med uppskjutande verkan i artikel 10 i utfasningslagen. RWE har endast lagt ned dessa enheter eftersom man hade kommit överens med Tyskland om ersättning för dessa tidiga nedläggningar. När enheterna lades ned förväntade sig RWE med andra ord att Tyskland skulle betala den planerade ersättningen i lagen. RWE:s förväntningar på ersättning stärktes särskilt genom ingåendet av ett rättsligt bindande offentligrättsligt avtal med Tyskland, nämligen 2021 års avtal. Utöver utfasningslagen, som trädde i kraft i augusti 2020, föreskrivs i detta avtal att RWE har rätt till ersättning för den tidiga nedläggningen av kraftverken. På grund av den avtalade ersättningen kommer RWE också att vara motiverad att genomföra framtida nedläggningar. Därför har RWE-åtgärden, både i dess ursprungliga och i dess ändrade form, en stimulanseffekt på RWE.

(244) När det gäller punkt 427 i riktlinjerna hävdade de tyska myndigheterna att påskyndandet av utfasningen av brunkol i koldistriktet i Rhenlandet varken utgör en stödåtgärd för att öka försörjningstryggheten enligt punkterna 325–370 i riktlinjerna eller ett kringgående av dessa regler. Påskyndandet av RWE:s utfasning av brunkol utgör inte en åtgärd för att ta itu med långsiktiga eller kortsiktiga svårigheter i samband med försörjningstryggheten inom elsektorn. I den tyska federala infrastrukturmyndighetens rapport om försörjningstrygghetens nuvarande status och utveckling som offentliggjordes i början av 2023 (*”Versorgungssicherheitsbericht Strom”*) anges att en utfasning av tyskt kol till 2030 är möjlig utan att försörjningstryggheten på marknads- eller nätsidan påverkas.

(245) Tyskland tillade att den ändrade RWE-åtgärden tydligt fokuserar på tidig och definitiv avveckling av RWE:s brunkolseldade kraftverk. Det är denna definitiva nedläggning av kraftverken som kompenseras och ingen betalning beviljas för kapacitet. Det faktum att de avvecklingsdatum för Neurath D och Neurath E som ursprungligen överenskommits skjuts upp med två år motsäger inte denna bedömning, eftersom ersättningen till RWE inte kommer att betalas för denna förlängning utan för den tidiga avvecklingen av kraftverken. I den mån den besparing av naturgas som uppnås genom den längre driften av två enheter i praktiken bidrar till att trygga försörjningen inom andra sektorer kompenseras detta inte. Den rät som den tyska regeringen har att i ett senare skede besluta om att överföra vissa RWE-enheter till en reserv (se skäl 278) ändrar inte bedömningen av den ändrade RWE-åtgärden som en avvecklingsåtgärd.

5.3.2 *Överträdelse av unionsrätten*

(246) I sina synpunkter av den 6 september 2021 hävdade Tyskland att åtgärden inte strider mot principen om att förorenaren betalar av följande skäl:

(247) Operatörernas skyldigheter enligt gruvlagstiftningen påverkas inte och inga kostnader sparas in (se även punkt 7 i 2021 års avtal). Samtidigt har företagen inte ”orsakat” de extra kostnader som den tidiga utfasningen av brunkol orsakar. Sådana merkostnader beaktades därför när ersättningsbeloppen fastställdes.

(248) De ytterligare brytningskostnaderna hänför sig till de extra kostnader för dagbrotten som uppkommer genom den tidiga nedläggningen, såsom senareläggning av avsättningar (ränteeffekter) och ytterligare utgifter, exempelvis på grund av behovet av omläggning. Emellertid utgör de extra kostnaderna för utvinning från dagbrott inte kostnaderna för ett vanligt återställande av brytning från dagbrott, vilket företagen ändå skulle ha varit skyldiga att bära i ett scenario utan en överenskommen utfasning av brunkol.

(249) 2021 års avtal innehåller ytterligare garantier för användningen av dagbrott. Utöver aktörernas befintliga rättsliga skyldigheter omfattar avtalet individuellt utarbetade skyddsåtgärder för båda operatörerna, vilket minskar risken för att företagen inte fullt ut kommer att bära kostnaderna för utvinning från dagbrott och att betydande bördor för människors hälsa och miljön kvarstår.

5.3.3 *Lämplighet*

(250) I sina synpunkter av den 6 september 2021 uppgav Tyskland att åtgärden är lämplig för att genomföra brunkolsutfasningen på ett kostnadseffektivt, förutsägbart, socialt godtagbart och rättssäkert sätt. Det är inte uppenbart att det finns alternativa och lika lämpliga åtgärder. Tyskland påpekade följande:

(251) Utfasningen av stenkol i andra EU-medlemsstater (t.ex. Nederländerna eller Spanien) kan inte jämföras med den tyska utfasningen av brunkol. I dessa länder använder alla kolkraftverk stenkol, vilket är lönsamt att förvärva på världsmarknaden, och det finns inga dagbrott. Enligt Tysklands uppfattning är det emellertid just att kraftverk och dagbrott utgör en sammanhängande enhet som gör utfasningen av brunkol särskilt betungande och komplex, även på grund av betydelsen för de regionala ekonomierna och utmaningen att samordna en gradvis och ordnad utfasning med strukturpolitiken. Dessutom är kol en mindre betydelsefull energikälla i Spanien och Nederländerna än i den tyska energimixen.

(252) Den överenskomna lösningen för brunkol har många fördelar, såsom social trygghet, rättssäkerhet och förutsägbarhet (se skäl 232).

5.3.4 *Proportionalitet*

(253) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade Tyskland att den uteblivna vinsten redan var högre än ersättningsbeloppen och att det därför inte förekom någon överkompensation.

(254) I sina synpunkter på utvidgningsbeslutet noterade Tyskland kommissionens preliminära slutsats om den ändrade RWE-åtgärdens proportionalitet.

(255) Tyskland hävdar att ersättningen till RWE betalas ut av olika orsaker, bland annat för uteblivna vinster och merkostnader som RWE har haft och måste bära, eftersom RWE gick med på att stänga sina kraftverk av klimatskyddsskäl innan deras tekniska eller ekonomiska livslängd löpt ut. I annat fall skulle företaget ha kunnat generera intäkter genom att sälja el från kraftverken på marknaden och de ytterligare kostnaderna skulle inte ha uppkommit.

(256) Tyskland hävdar att RWE:s uteblivna vinst redan överstiger och därför motiverar ersättningen till företaget. För att visa detta utarbetade r2b energy consulting GmbH den reviderade beräkningen för RWE:s kraftverk för det tyska ministeriet. I denna jämfördes den uteblivna vinsten med den ersättning som betalades ut till RWE, för att visa att det inte förekom någon överkompensation (se skälen 63–75 för en beskrivning av denna beräkning).

(257) Beräkningen visar att nettonuvärdet för de uteblivna vinsterna för åren 2022–2025 (cirka 2,03 miljarder euro), beräknat med hjälp av de el- och koldioxidpriser som marknaden förväntade sig under åren efter nedläggningen, redan är högre än nettonuvärdet för den ersättning som ska betalas till RWE (cirka 1,72 miljarder euro). Om år 2026 inkluderas tillkommer ytterligare 131 miljoner euro (i nettonuvärde 2022) i utebliven vinst.

(258) Tyskland påpekar också att beräkningen gjordes på ett försiktigt sätt, genom vilket den vinst som de nedlagda enheterna kunde ha gjort i det kontrafaktiska scenariot underskattades. Närmare bestämt gäller följande:

(1) Beräkningen förutsätter att taket för marknadsintäkter för elproducenterna, vilket vid tidpunkten för den reviderade beräkningen fastställts genom lag fram till den 30 juni 2023, förlängs till den 30 april 2024, vilket minskar den uteblivna vinsten för anläggningen i Frechen/Wachtberg. I slutändan beslutade den tyska regeringen att inte förlänga tillämpningen av taket för marknadsintäkter efter den 30 juni 2023. Om detta hade beaktats vid den reviderade beräkningen skulle den uteblivna vinsten från anläggningen Frechen/Wachtberg ha varit 181 miljoner euro högre räknat i nettonuvärde.

(2) I beräkningen utgår man från att enheterna Neurath D och E kommer att läggas ned den 31 mars 2025 och att någon utebliven vinst endast föreligger från och med detta datum, medan de i själva verket skulle kunna läggas ned ett år tidigare och den uteblivna vinsten således skulle bli större, såvida inte den tyska regeringen separat beslutar att behålla enheterna till och med den 31 mars 2025 (se skäl 51).

(3) Beräkningen tar inte hänsyn till intäkterna från värmeleveranser och balansmarknaden, vilket innebär en ytterligare underskattning av den uteblivna vinsten.

(259) Tyskland påpekar också att den reviderade beräkningen görs så att den på ett övergripande sätt återspeglar lönsamheten för brunkolsbaserad elproduktion där det är omöjligt att skilja gruvorna från kraftverken. Den reviderade beräkningen tar därför inte enbart hänsyn till rörliga brytningskostnader, utan även till brunkolsgruvornas fasta kostnader, vilka är mycket högre än de rörliga brytningskostnaderna när de bedöms per elproduktionsenhet. Detta gör att de totala bränslekostnaderna per produktionsenhet blir betydligt högre och att den uteblivna vinsten minskar ytterligare.

(260) När det gäller de tvivel som framfördes i beslutet om att inleda förfarandet hävdar Tyskland att dessa tvivel inte längre är relevanta för RWE med hänsyn till den reviderade beräkningen (se skälen 63–75), särskilt eftersom beräkningen undanröjer behovet av en heltäckande långsiktig modellansats.

(261) Tyskland hävdar särskilt att de tvivel som framfördes i beslutet om att inleda förfarandet när det gäller vinster som sträcker sig långt in i framtiden (se skälen 123–132 i beslutet om att inleda förfarandet) inte längre är relevanta när det gäller den ändrade RWE-åtgärden. Detta eftersom den reviderade beräkningen endast tar hänsyn till utebliven vinst som beräknats under ett begränsat antal år och inte ligger långt från nedläggningsdatumen samt eftersom denna uteblivna vinst redan överstiger ersättningen.

(262) Tyskland hävdar även att kommissionens tvivel om investeringskostnaderna (se skälen 126 och 127 i beslutet om att inleda förfarandet) för att uppgradera kraftverken så att de uppnår en lång livslängd saknar betydelse för den ändrade RWE-åtgärden på grund av den mycket kortare tidsperiod för vilken prognostiserade uteblivna vinster beaktas. Vad gäller Niederaußem D, där kommissionen uttryckte tvivel huruvida anläggningen skulle kunna drivas efter 2020 på grund av efterlevnaden av direktivet om industriutsläpp (2010/75/EU) och därmed sammanhängande strängare normer för stora förbränningsanläggningar beträffande centrala kraftverksprocesser, hävdar Tyskland att detta tvivel inte längre är relevant för den ändrade RWE-åtgärden, eftersom någon utebliven vinst inte görs gällande för denna enhet i den reviderade beräkningen (se skäl 65).

(263) När det gäller de tvivel som uttrycks i skäl 129 i beslutet om att inleda förfarandet om huruvida de höga risker och osäkerhetsfaktorer som är knutna till den långa prognosperioden i tillräcklig utsträckning beaktas genom diskonteringsräntan på 7,5 % eller om det skulle behövas ytterligare korrigeringsmekanismer, hävdar Tyskland att diskonteringsräntan på 7,5 % är lämplig. Enligt KPMG:s studie ([105]) är den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden för industrin 5,2 % och det genomsnitt som RWE använder i sina egna beräkningar 3,5 %. Tyskland hävdar att detta tvivel inte längre är relevant vad gäller den ändrade RWE-åtgärden, eftersom värderingstiden är kort och att värdet från den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden, även om det är lägre eller högre, inte ändrar resultatet av jämförelsen mellan den uteblivna vinsten och ersättningen. Detta beror främst på den korta tidsram som tillämpas på den påstådda uteblivna vinsten, vars nettonuvärde inte i någon större utsträckning påverkas när den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden förändras, i kombination med det faktum att de årliga kompensationsbetalningarna sträcker sig över en längre period och deras nettonuvärde också minskas genom effekterna av inflationen (som uppskattas till 2 % efter 2025 enligt Europeiska centralbankens mål ([106])).

(264) Vad gäller det tvivel som uttryckts avseende de framtida bränsle- och koldioxidpriserna, vilka kommissionen ansåg var föråldrade (se skäl 130 i beslutet om att inleda förfarandet), hävdar Tyskland att inte heller denna fråga längre är relevant på grund av den ändrade RWE-åtgärden. Detta eftersom de uteblivna vinsterna i den reviderade beräkningen av den ändrade RWE-åtgärden grundar sig på de självständigt fastställda marknadsförväntningarna vid tidpunkten för nedläggningen av enheterna (när det gäller enheter som redan lagts ned) eller på de senaste oberoende marknadsförväntningarna avseende bränsle- och koldioxidpriser (för enheter som läggs ned efter tidpunkten för inlämnandet av den reviderade beräkningen).

(265) Det tvivel som uttrycks i skäl 131 i beslutet om att inleda förfarandet, där kommissionen påpekar att den inte hade erhållit några uppgifter för var och en av de enheter som planerades läggas ned, undanröjs enligt Tysklands uppfattning även när det gäller den ändrade RWE-åtgärden, eftersom den reviderade beräkningen innehåller uppgifter för varje RWE-enhet som enligt planerna ska läggas ned, vilken redan har lagts ned eller för vilken utebliven vinst förväntas inom en nära framtid fram till 2026. ([107])

(266) Tyskland hävdar att kommissionens tvivel avseende avsaknaden av känslighetsanalys som anges i skäl 132 i beslutet om att inleda förfarandet även undanröjs när det gäller den ändrade RWE-åtgärden, eftersom man vid den reviderade beräkningen av den uteblivna vinsten för den ändrade RWE-åtgärden inte längre använder sig av en modell av elmarknaden med antagna parametrar, såsom el-, bränsle- och koldioxidpriser. I stället används faktiska marknadsförväntningar som fastställts genom oberoende källor och en allmänt vedertagen branschpraxis tillämpas där kraftverk säkrar sin rörelsemarginal med hjälp av finansiella produkter som förvärvats på råvarubörser (se skäl 75).

(267) Tyskland anser även att kommissionens tvivel avseende de alternativa scenarier som Tyskland har lagt fram i skäl 134 i beslutet om att inleda förfarandet undanröjs när det gäller den ändrade RWE-åtgärden. Detta beror på att den slutliga nedläggningen av RWE-anläggningarna har tidigarelagts från 2038 till 2030 på grundval av den ändrade RWE-åtgärden. Därför är alternativet för tidigareläggande av avvecklingen (dvs. alternativet att nedläggningen flyttas från 2038 till 2035) inte längre relevant och har inte övervägts vid den reviderade beräkningen av RWE:s uteblivna vinst (se skälen 63–75).

(268) När det gäller RWE:s extra kostnader för återställande av gruvområden (se skälen 136–138 i beslutet om att inleda förfarandet) påpekar Tyskland att endast utebliven vinst från RWE:s kraftverk har beaktats vid den reviderade beräkningen (se skälen 63–75). Några merkostnader för återställande av gruvområden har inte beaktats. Sådana merkostnader för återställande av gruvområden har inte inkluderats i den reviderade beräkningen, eftersom RWE:s uteblivna vinst redan överstiger kompensationen till RWE och därför är tillräcklig för att motivera kompensationen. Tyskland betonade dock att merkostnaderna för återställande av gruvområden i allmänhet också skulle vara lämpliga för att motivera kompensationsbetalningarna till RWE.

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

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

([107]) Tyskland tillhandahöll inte några särskilda långsiktiga beräkningar för de sju enheter som ska läggas ned efter 2027, eftersom landet anser att de befintliga uppgifterna och beräkningen beträffande de enheter som lades ned före 2027 redan är tillräckliga för att motivera ersättningsbeloppet enligt den ändrade RWE-åtgärden.

(269) Tyskland påpekar att den reviderade beräkningen och de argument som lagts fram endast hänför sig till den ändrade RWE-åtgärden och är specifika för situationen i samband med den ändrade RWE-åtgärden.

(270) Slutligen påpekar Tyskland att mindre brunkolskraftverk (cirka 45 olika mindre brunkolsanläggningar i drift i Tyskland) befinner sig i en annan situation på grund av att de har andra ägarförhållanden, vanligtvis industriella användare som förbrukar den egna elproduktionen (och ofta även värmeproduktionen). Nedläggningsdatumen för vissa mindre anläggningar som även producerar värme i ett kraftvärmeverk har fastställts i ett annat instrument för utfasning av fossila bränslen (*Kraft-Wärme Kopplungsgesetz*, lagen om kraftvärmeproduktion).

(271) I sitt svar på synpunkterna från tredje parter på utvidgningsbeslutet hävdar Tyskland att kritiken mot metoden för att beräkna utebliven vinst i den reviderade beräkningen inte förmår övertyga. Tyskland har i sina inlagor visat att nettonuvärdet för RWE:s uteblivna vinst är mätbart högre än ersättningens nettonuvärde. Den reviderade beräkningen visar att ersättningsbeloppet är begränsat till vad som är absolut nödvändigt och att det inte förekommer någon överkompensation.

(272) Tyskland påpekade vidare att den tyska regeringen inte har garanterat RWE något statligt stöd för utbyggnaden av gaseldade elkraftverk med beredskap för vätgas där de nedlagda brunkolsenheterna är belägna. De tyska myndigheterna håller med om att den tyska regeringen utarbetar olika nya åtgärder för att säkerställa övergången till klimatneutral elproduktion inom ramen för den tyska utfasningen av kol. Detta innebär emellertid inte att RWE har garanterats något stöd. Eftersom Tyskland avser att tilldela bonusar för sådant stöd genom allmänna och transparenta anbudsförfaranden som är öppna för alla marknadsaktörer, finns det inte någon garanti för RWE att företaget kommer att erhålla stöd inom ramen för de nya åtgärderna. Tyskland påpekar vidare att sådana åtgärder inte är kopplade till RWE-åtgärden eller den ändrade RWE-åtgärden och det aktuella förfarandet.

5.3.5 *Undvikande av otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel*

(273) I sina synpunkter av den 6 september 2021 bestrider Tyskland uppgifterna från de tredje parterna om att ersättningen gynnar RWE och LEAG såväl gentemot konkurrenter på den tyska marknaden som gentemot konkurrenter på den europeiska marknaden och hävdar att åtgärden inte snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen eller påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

(274) Dessutom anser Tyskland att påståendet från en tredje part som beskrivs i skäl 220 om en påstådd överträdelse av artikel 106.1 jämförd med artikel 102 i EUF-fördraget, är ogrundat. För en sådan överträdelse krävs att ett företag som beviljas särskilda eller exklusiva rättigheter från en medlemsstat har en dominerande ställning på marknaden. I det aktuella fallet har myndigheterna emellertid redan slagit fast i flera koncentrationsbeslut att RWE inte har en dominerande ställning på den relevanta produktmarknaden och geografiska marknaden ([108]).

5.3.6 *Mekanismen för uppskjuten nedläggning*

(275) Tyskland hävdar att det bör göras åtskillnad mellan mekanismen för uppskjuten nedläggning och den ändrade RWE-åtgärden, eftersom de utgör olika instrument som hänför sig till olika tidsperioder och har olika logik. Ersättningen till RWE för den tidiga nedläggningen fastställs i utfasningslagen och i 2021 års avtal. Den beräknades på grundval av utebliven vinst efter den slutliga nedläggningen av den specifika enheten. Den period då en viss enhet kan ingå i mekanismen för uppskjuten nedläggning (dvs. mellan det preliminära och det slutliga nedläggningsdatumet) beaktas inte vid beräkningen av utebliven vinst.

(276) Emellertid beräknas ersättningen för uppskjuten nedläggning på grundval av en kompensationsformel för den berörda enheten och endast för den period då enheten ingår i mekanismen för uppskjuten nedläggning. Denna ersättning saknar därför betydelse för beräkningen av utebliven vinst inom ramen för ersättningen enligt den ändrade RWE-åtgärden och bör inte beaktas vid proportionalitetsbedömningen av den ändrade RWE-åtgärden.

([108]) BKartA, beslut av den 26 februari 2019, ref. B8-28/19, EU-kommissionens beslut av den 26 februari 2019, M.8871 – RWE/E.ON Assets. Se även EU-kommissionens beslut av den 17 september 2019, M.8870 – E.ON/Innogy.

5.3.7 *Nya potentiella reserver*

(277) Vad gäller de andra potentiella reserverna (*reserven*) som anges i den ändrade RWE-åtgärden (se skälen 51 och 59) hävdar Tyskland slutligen att dessa alternativ med en reserv varken föreskrivs i ändringslagen eller i ändringsavtalet. Om Tyskland önskar genomföra dem måste Tyskland och RWE först definiera dessa alternativ. I detta skede har dessa alternativ med en reserv i rättsligt hänseende ännu inte definierats i detalj. Eftersom dessa reserver ännu inte existerar och eftersom det ännu är osäkert om alternativen kommer att aktiveras i framtiden, hävdar Tyskland att dessa alternativ inte är relevanta vid bedömningen av den ändrade RWE-åtgärden. Om den tyska regeringen skulle besluta att tillämpa en reserv skulle den utgöra en ny åtgärd. Beroende på hur denna utformades skulle Tyskland anmäla sådana åtgärder separat enligt EU:s lagstiftning om statligt stöd.

6. **BEDÖMNING AV DEN ANMÄLDA ÅTGÄRDEN**

6.1 **Förekomsten av stöd**

(278) Enligt artikel 107.1 FEUF är ”stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna”.

(279) För att en åtgärd ska klassificeras som stöd i den mening som avses i denna bestämmelse måste därför följande kumulativa villkor vara uppfyllda: i) åtgärden måste kunna tillskrivas staten och finansieras med statliga medel, ii) åtgärden måste medföra en fördel för mottagaren, iii) fördelen måste vara selektiv, och iv) åtgärden måste snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna.

(280) Kommissionen har redan i beslutet om att inleda förfarandet, efter att ha analyserat RWE-åtgärden (se skälen 94–112 i beslutet om att inleda förfarandet), preliminärt dragit slutsatsen att RWE-åtgärden utgör stöd. I utvidgningsbeslutet drog kommissionen preliminärt slutsatsen att den ändrade RWE-åtgärden också utgör stöd (se skälen 80–88 i utvidgningsbeslutet).

6.1.1 *Tillskrivande och användning av statliga medel*

(281) För att en åtgärd ska anses ha beviljats av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel i någon form måste den i) ges direkt eller indirekt med hjälp av statliga medel och ii) kunna tillskrivas staten.

(282) I detta fall kommer ersättningen från statsbudgeten att betalas ut till RWE i enlighet med bestämmelserna i ändringslagen och ändringsavtalet (se skäl 77).

(283) Kommissionen drar därför slutsatsen att den ändrade RWE-åtgärden kan tillskrivas staten och omfattar användning av statliga medel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

6.1.2 *Förekomst av fördel*

(284) En fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget är sådana ekonomiska fördelar som ett företag inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsvillkor, det vill säga utan statligt ingripande ([109]). För att betraktas som statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget måste en åtgärd även vara selektiv i den meningen att den gynnar ”vissa företag eller viss produktion”.

(285) Kommissionen anser att åtgärden ger RWE en fördel som företaget inte skulle ha fått enligt normala marknadsvillkor, eftersom företaget får en ekonomisk ersättning på 2,6 miljarder euro, som det inte skulle ha fått utan åtgärden.

([109]) Domstolens dom av den 11 juli 1996, SFEI m.fl., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punkt 60, domstolens dom av den 29 april 1999, Spanien mot kommissionen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punkt 41.

(286) Flera tredje parter hävdade att åtgärden medför en fördel (skälen 104–107). RWE påpekade, i egenskap av mottagare, att ersättningen inte motsvarar den totala skada som företaget åsamkats och att RWE därför inte beviljats någon fördel (skälen 92–97). RWE hade beräknat sin totala skada till följd av den tidiga nedläggningen till 8,7 miljarder euro, närmare bestämt 5,5 miljarder euro i utebliven vinst och 3,2 miljarder euro i ytterligare kostnader (skäl 177). Vidare påpekade RWE att den anmälda åtgärden utgör ersättning för skada, eftersom utfasningslagen inskränker företagets äganderätt, varför företaget inte har erhållit någon ekonomisk fördel. Denna uppfattning stöddes också av vissa tredje parter (skäl 108).

(287) Tyskland hävdade att den överenskomna ersättningen inte ger RWE någon fördel som överstiger det belopp som RWE skulle ha erhållit vid en lagstadgad nedläggning med en efterföljande rättslig tvist (se skälen 231–241).

6.1.2.1 Ersättning enligt tillämplig nationell lagstiftning

(288) Tredje parter hävdade att den tidiga brunkolsutfasningen utgör ett ingrepp i RWE:s äganderätt enligt artikel 14.1 GG och att den inte utgör en expropriation enligt artikel 14.3 GG. Dessa tredje parter var emellertid oense om huruvida ersättning borde beviljas för ett sådant ingrepp (skälen 93, 100, 103, 105 och 106). Vissa tredje parter hävdade att RWE borde kunna erhålla skydd för sin äganderätt i ett förfarande vid författningsdomstolen (se skälen 108 och 110).

(289) För att avgöra om den anmälda åtgärden ger RWE en fördel måste kommissionen bedöma vilken minimiersättning som Tyskland skulle behöva bevilja RWE enligt nationell lagstiftning om Tyskland endast hade beslutat om nedläggningen utan att ingå något avtal med de berörda operatörerna. Om den anmälda åtgärden går utöver denna minimiersättning får de berörda operatörerna en fördel och åtgärden utgör därför statligt stöd, om övriga kumulativa kriterier är uppfyllda.

6.1.2.1.1 Omfattningen av egendomsskydd enligt artikel 14 GG

6.1.2.1.1.1 Åtgärden omfattas av offentligrättsliga bestämmelser

(290) Det är viktigt att skilja ersättning som garanteras i grundlagen (*Entschädigung*) och beviljas i enlighet med artikel 14 GG från sådant skadestånd (*Schadensersatz*) som ges exempelvis enligt civilrättsliga bestämmelser.

(291) Civilrättsligt skadestånd, som inte är tillämpligt i det här ärendet, och sådan ersättning för intrång i enskildas äganderätt som beviljas enligt grundlagen eller offentligrättsliga bestämmelser är två olika rättsliga konstruktioner med olika logik. Civilrättsligt skadestånd (t.ex. i den mening som avses i 249 § 1 och följande §§ BGB ([110])) innebär att den skadelidande parten måste försättas i samma ställning som om skadan inte hade inträffat ([111]). Skadan beräknas därmed som skillnaden mellan en skadefri tillgång (hypotetisk situation) och den faktiska situationen, dvs. tillgångens faktiska skick (verkligt tillstånd) ([112]).

([110]) 249 § 1 BGB: ”Den som är skyldig att ersätta en skada ska återställa den situation som skulle ha förelegat om den omständighet som ligger till grund för ersättningsskyldigheten inte hade inträffat.”

([111]) Originaltitel: Schomerus/Franßen: *Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken*. 13 december 2018, på internet: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, s. 308.

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

(292) En sådan ersättningsnivå krävs dock inte i en situation där staten föreskriver inskränkningar av äganderättens innehåll eller omfattning i ett offentligrättsligt sammanhang. Ersättning enligt grundlagen innebär en lämplig ersättning för de direkta skador som det äganderättsliga ingreppet orsakat och som lett till ekonomisk förlust. Ersättningen beräknas på den rättighet som har kränkts och ska kompensera för denna kränkning på lämpligt sätt ([113]), utan att innebära återställande till en skadefri situation.

6.1.2.1.1.2 Tillämpningsområdet för artikel 14 GG

(293) Enligt doktrinen kan äganderätt som är grundlagsskyddad enligt artikel 14 GG utsättas för två typer av ingrepp. Den första typen innebär expropriation enligt artikel 14.3 GG och den andra typen är bestämmelser om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning enligt artikel 14.1 andra meningen GG ([114]). Samma situation kan inte samtidigt omfattas av båda typerna, utan ingreppet avser antingen expropriation eller bestämmelser om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning ([115]). Kommissionen håller med de tredje parterna om att den tidiga utfasningen av brunkol inte utgör expropriation enligt artikel 14.3 GG (se skäl 289). Detta eftersom operatörerna inte förlorar äganderätten till anläggningarna och den omgivande infrastrukturen, vilket utgör en förutsättning för expropriation. Expropriation består av två komponenter, nämligen dels att äganderätten går förlorad, dels att den övergår på någon annan ([116]). Den tyska författningsdomstolen har slagit fast att begränsad användnings- och förfoganderätt inte i sig kan utgöra expropriation av egendom ([117]). I det aktuella ärendet medför åtgärden ingen överföring av rättigheter utan begränsar endast den möjliga användningen av egendomen och därför anser kommissionen att en tidig utfasning av brunkol i ett kontrafaktiskt scenario, om Tyskland endast hade beslutat om nedläggning utan att ingå ett avtal med de berörda operatörerna, hade kunnat utgöra ett sådant ingrepp i operatörens äganderätt som medför inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning enligt artikel 14.1 andra meningen GG men att åtgärden inte omfattas av artikel 14.3 GG.

(294) Kommissionen tror sig förstå att bestämmelser om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning i princip måste godtas av ägarna utan att ge rätt till ersättning till följd av de sociala band som egendom medför ([118]). Bestämmelser om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning måste vara förenliga med principerna om proportionalitet och likabehandling. I särskilda fall kan bestämmelser om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning emellertid förenas med en ersättning, om principerna om proportionalitet och likabehandling inte följs. I synnerhet kan bestämmelser om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning undantagsvis medföra en skyldighet att erlägga ersättning för särskilda svårigheter (*besonderer Härtefall*). Sådana särskilda svårigheter är exempelvis situationer där tillämpningen av lagen i ett enskilt fall leder till en oskäligt strikt, orimlig eller mycket orättvis situation, dvs. enskilda fall som leder till en orimlig börda (*unzumutbare Belastung*), även med beaktande av lagens syfte ([119]). Under sådana exceptionella omständigheter kan det undantagsvis krävas en ersättning för att uppfylla kraven enligt proportionalitetsprincipen och för att kompensera ägaren för den särskilda bördan (*Sonderopfer*). Det är möjligt att en bestämmelse som i sig är proportionerlig medför en särskild börda i atypiska fall, men att lagstiftaren samtidigt anser att den egendomsbegränsande åtgärden är nödvändig med hänvisning till allmänintresset i ärendet. I sådana fall kan ersättning bli nödvändig för att kompensera ägaren därför att åtgärden är oproportionerlig eller ojämlik ([120]).

([113]) Originaltitel: Schomerus/Franßen: *Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken*. 13 december 2018, på internet: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, s. 308.

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

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

([116]) Originaltitel: Schomerus/Franßen: *Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken*. 13 december 2018, på internet: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, s. 122.

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

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

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

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

(295) I den mån bestämmelser om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning begränsar ett befintligt rättsläge uppstår frågan i vilken utsträckning proportionalitetstestet bör ta hänsyn till skyddet för berättigade förväntningar och i vilken utsträckning övergångsbestämmelser och skälighetsklausuler (*Härteklauseln*) ([121]) undantagsvis är nödvändiga. Den tyska författningsdomstolen har funnit att lagstiftaren i princip får genomdriva äganderättsligt begränsande åtgärder även när detta medför särskilda svårigheter (*Härtefälle*), under förutsättning att lagstiftaren undviker oproportionerliga eller ojämlika bördor för ägaren med hjälp av kompensationsåtgärder och vederbörlig hänsyn till berättigade förväntningar. För att skydda berättigade förväntningar kan därför övergångsbestämmelser och skälighetsklausuler vara nödvändiga. Huruvida och i vilken utsträckning övergångsbestämmelser och skälighetsklausuler är nödvändiga bedöms genom att man jämför omfattningen på åtgärdens intrång i de grundlagsskyddade rättigheterna enligt artikel 14.1 med vikten av det allmänintresse som eftersträvas genom bestämmelserna om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning ([122]). I detta avseende är det värt att notera att den tyska författningsdomstolen har funnit att politiska miljöskyddsmål kan väga tyngre än enskilda ägares intresse av att kunna förfoga över sin egendom utan begränsningar ([123]).

(296) Ersättning i samband med bestämmelser om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning är endast nödvändig i fall där det egendomsrättsliga intrånget är särskilt omfattande. Den avgörande faktorn för att pröva om bestämmelser om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning bör medföra ersättning är huruvida bestämmelserna är orimliga för ägaren till egendomen med avseende på hur ingripande, omfattande eller långvariga de är och huruvida de medför en särskild börda (*Sonderopfer*) ([124]). Förekomsten av en sådan särskild börda måste bedömas mot bakgrund av huruvida och i vilken utsträckning en potentiellt oproportionerlig börda (*unverhältnismäßige Belastung*) hade kunnat undvikas exempelvis genom övergångsbestämmelser och skälighetsklausuler (*Übergangsregelungen und Härteklauseln*).

(297) Bara i den mån en bestämmelse om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning medför en särskild börda kan rätt till ersättning för intrång i grundlagsskyddade rättigheter uppkomma. I så fall ska den lämpliga ersättningen stå i proportion till de direkta skador som det äganderättsliga ingreppet orsakat och som lett till ekonomisk förlust, i den mån förlusten överstiger en rimlig nivå med hänsyn till de olika berättigade intressena. En sådan eventuell ersättning bör dock inte syfta till återställande av en skadefri situation (se skäl 293).

6.1.2.1.1.3 Kommissionens överväganden

(298) RWE hävdade att den tidiga utfasningen av brunkol leder till en särskild börda för RWE i kombination med företagets skyldigheter som följer av EU:s utsläppshandelssystem (skäl 95), medan LEAG hävdade att merkostnaderna utgör en sakskada som inte leder till någon förlust av rättigheter eller tillgångar, men som däremot medför en särskild börda, t.ex. genom värdeminskning (skäl 101). Andra tredje parter hävdade att de långa övergångsperioderna, möjligheten att byta till annat bränsle och det faktum att många av de brunkolseldade enheter som är planerade att läggas ned är avskrivna leder till slutsatsen att det inte föreligger någon särskild börda (skälen 105 och 106). Tyskland har inte lämnat några synpunkter om huruvida det föreligger en särskild börda. Utfasningslagen ger inga indikationer på huruvida Tyskland anser att utfasningen av brunkol utgör en särskild börda för de berörda operatörerna som skulle motivera ersättning.

([121]) I undantagsfall gör skälighetsklausuler det möjligt att avvika från en förordning eller ett avtal för att undvika orättvisa konsekvenser för dem som påverkas i sådana exceptionella, enskilda fall.

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

([123]) Se BVerfGE 102, 1 (18) och BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.5.2023, GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 88–91.

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

(299) Som nämns i skäl 295 kan ingripanden som inte innebär expropriation utan endast begränsar utövandet av äganderätten, i princip anses proportionerliga fastän ingen ersättning medges till dem vars äganderätt påverkas av det statliga ingripandet. Kommissionen tror sig dock förstå att detta enligt tysk lag inte utesluter att det kan förekomma vissa exceptionella omständigheter där en ersättning kan medges på grund av begränsningar i utövandet av äganderätten. Detta är till exempel fallet när begränsningarna av rätten att förfoga över egendomen är särskilt omfattande och leder till en särskild börda (*Sonderopfer*) för ägaren. Åtgärder som vidtas av allmänintresse kan i vissa fall belasta enbart vissa ägare med betydande negativa effekter, vilket kan vara oproportionerligt. I dessa fall är staten enligt tysk lagstiftning skyldig att redan från början inkludera en kompensationsmekanism för att säkerställa att åtgärden är proportionerlig ([125]). I frågan om kompensationsåtgärder har kommissionen noterat att den tyska lagstiftningen är utformad så, att andra kompensationsmetoder än ekonomisk ersättning först bör övervägas, t.ex. övergångsbestämmelser.

(300) Vid en analys av brunkolsutfasningens förenlighet med artikel 14 GG bör följande prövas: För det första måste man bedöma om bestämmelserna om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning är proportionerliga. Om så inte är fallet bör man för det andra se över om detta leder till särskilda svårigheter (*besonderer Härtefall*) och en särskild börda (*Sonderopfer*) för ägaren. Om så är fallet bör man för det tredje notera att ekonomisk ersättning endast är en sista utväg, efter andra avhjälpande åtgärder, t.ex. övergångsbestämmelser.

(301) Såsom beskrivs i skäl 296, har den tyska författningsdomstolen slagit fast att politiska miljöskyddsmål kan väga tyngre än det privata intresset av att fritt förfoga över enskild egendom. Nedläggningen av RWE:s brunkolsanläggningar grundas på ett miljömål, eftersom den kommer att medföra en minskning av koldioxidutsläppen (skäl 18), vilket innebär att en beslutad avveckling av brunkol kan motiveras av allmänintresset.

(302) Vid proportionalitetsbedömningen bör det även bedömas huruvida det föreligger berättigade förväntningar från operatören som måste vägas mot det allmänna miljöskyddsintresset. I detta avseende konstaterar kommissionen att det framgår av relevant tysk rättspraxis att ingen person är skyddad från rättsliga förändringar som påverkar en befintlig investering.

(303) Kommissionen erinrar om att den tyska författningsdomstolen (se skäl 104 i beslutet om att inleda förfarandet) i sin dom från 2009 ([126]) utredde huruvida en person skulle vara skyddad från rättsliga förändringar i samband med en befintlig investering och diskuterade omfattningen av skyddet för berättigade förväntningar vid ändringar av den rättsliga ramen. I det målet gällde tvisten huruvida de strängare krav på värphönsens välbefinnande som senare blev tillämpliga även var direkt tillämpliga på kärandens anläggning, eftersom denne hade erhållit sitt driftstillstånd innan de strängare kraven trädde i kraft och hade förväntat sig att investeringarna skulle löna sig efter 15–20 års drift. Den tyska författningsdomstolen ogillade talan och fastslog att tysk lagstiftning inte garanterar skydd mot ett förändrat rättsläge ända till dess att investeringskostnader och anläggningar har avskrivits. Dessutom påpekade domstolen att tillräckliga övergångsperioder bidrar till att befästa denna princip. Omständigheterna i samband med värphönsens välbefinnande diskuterades redan när käranden fick sitt ursprungliga tillstånd. Enligt den tyska författningsdomstolen kunde käranden inte fortsätta att förlita sig på den djurskyddsstandard som var gällande när tillståndet beviljades. Industrin borde därför ha kunnat förutse och förvänta sig en lagändring.

([125]) I tysk rätt betecknas detta som principen om ”ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung”.

([126]) BVerwG NVwZ, Urteil vom 30.4.2009 [redacted] 7 C 14.8, S. 1443. Detta anges även i avvecklingsstudien: Eftersom någon rätt till ett sådant skydd inte föreligger kan de berörda aktörerna inte förlita sig på särskilt skydd av befintliga och berättigade förväntningar för att undvika (ytterligare) krav på minskade växthusgasutsläpp för att skydda det globala klimatet.

(304) I det aktuella fallet föreligger det liknande omständigheter när det gäller brunkolsoperatörerna. Operatörerna har investerat i brunkolsanläggningar som ska läggas ned innan den rättsliga ramen för brunkolsutfasningen konkretiserades. Såsom framgår av den tyska författningsdomstolens dom från 2009 (se skäl 304), kan operatörerna inte förlita sig på att situationen ska vara fortsatt oförändrad, dvs. de kan inte förvänta sig att vara skyddade från rättsliga förändringar ända tills deras investeringar är helt avskrivna. Dessutom framgår det tydligt av den offentliga rätten att brunkolsoperatörerna innan kolkommissionen inrättades borde ha varit medvetna om Tysklands energipolitik, som innebär att kol och brunkol skulle ersättas av mindre förorenande bränslen eller förnybar energi. Även om kolkommissionen inledde sin verksamhet 2018 gjorde Tyskland internationella åtaganden om klimatskydd redan tidigare. Tyskland antog till exempel sitt första nationella klimatpolitiska mål redan 1995 och beslutade 2007 på ett konkret sätt att minska växthusgasutsläppen med minst 40 % fram till 2020 (jämfört med 1990) (se skälen 17–18). År 2016 antogs konceptet växthusgasneutralitet senast 2050 i den tyska klimathandlingsplanen ([127]). Eftersom tysk lagstiftning inte medger skydd mot rättsliga förändringar – inte heller till dess att investeringskostnaderna avskrivits – kan inte operatörer av brunkolskraftverk heller rimligtvis ha några berättigade förväntningar på att skyddet av deras investeringar ska väga tyngre än allmänintresset.

(305) När det gäller RWE:s argument att den tidiga utfasningen av brunkol medför en särskild börda för dem i förening med de skyldigheter som följer av EU:s utsläppshandelssystem (skäl 95), noterar kommissionen att EU:s utsläppshandelssystem påverkar många sektorer och förorenare och inte bara RWE eller brunkolsoperatörer. Såsom kommissionen tolkar tysk rättspraxis ska frågan om huruvida en äganderättsligt begränsande åtgärd även medför en särskild börda prövas inom ramen för åtgärden. Kommissionen anser därför att EU:s utsläppshandelssystem inte kan beaktas vid prövningen av om en politisk åtgärd som är specifik för brunkol orsakar en särskild börda.

(306) Dessutom tolkar kommissionen tysk rättspraxis så, att man innan ekonomisk ersättning medges enligt nationell rätt först måste pröva om en oproportionerlig särskild börda inte kan undvikas på andra sätt, exempelvis genom övergångsbestämmelser. RWE äger till exempel fortfarande marken och den befintliga infrastrukturen och företaget har därför möjlighet att använda dessa tillgångar för elproduktion från andra bränslen eller för andra ändamål. Såsom beskrivs i skäl 302 föreskrivs dessutom en övergångsperiod för de flesta av RWE:s brunkolsbaserade enheter innan de läggs ned, och endast Niederaußem D fick i uppdrag att stänga omedelbart vid årsslutet 2020.

6.1.2.1.2 Slutsatser från relevanta tyska studier

(307) Kommissionen noterar vidare att det finns offentligt tillgängliga studier, vilka sammanfattas i skälen 309–312, enligt vilka det inte utesluts att en tidig utfasning av brunkol är möjlig utan ekonomisk ersättning. Kommissionen har särskilt analyserat två undersökningar vars resultat överensstämmer med den tyska författningsdomstolens bedömning och den doktrin som beskrivs i skälen 291–299. Kommissionen har beaktat dessa studier av följande skäl: Båda är relativt nya, från 2018, och båda är skrivna av vetenskapliga organ. Den första studien som presenterades i skäl 309 utarbetades av den tyska förbundsdagens forskningsavdelning, som bedriver vetenskaplig forskning för att stödja ledamöterna i det tyska parlamentet, samtidigt som dess betänkanden inte ska representera synpunkterna från den tyska förbundsdagen eller dess organ eller dess administration. Den andra studien som presenterades i skälen 310–312 beställde det federala ministeriet för miljö, naturskydd, kärnsäkerhet och konsumentskydd (BMUV) från professor Thomas Schomerus, rättsvetenskapsman med inriktning på offentlig rätt, och advokat Gregor Franßen.

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

6.1.2.1.2.1 Beskrivning av resultaten

(308) År 2018 genomförde den tyska förbundsdagens forskningsavdelning en studie för att undersöka de konstitutionella kraven för en lagstadgad avveckling av koleldade kraftverk (*förbundsdagens studie*) ([128]). I förbundsdagens studie konstaterades att nedläggningen av kolkraftverk inte utgör en expropriation enligt artikel 14.3 GG utan att nedläggningen utgör en bestämmelse om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning i enlighet med artikel 14.1 GG. I studien drog forskningsavdelningen slutsatsen att ersättning endast skulle behöva medges för enskilda anläggningar som trots övergångsbestämmelser och andra undantag ändå drabbas av en särskild börda (*Sonderopfer*). I förbundsdagens studie konstaterades vidare att om äldre enheter redan är helt avskrivna kan en avveckling utan ersättning vara möjlig.

(309) I studien *Climate protection and the legal possibilities of decommissioning lignite and hard-coal fired power plants* ([129]) (*avvecklingsstudien*), som beställdes av BMUV, konstaterades likaledes att bestämmelser som reglerar avveckling av koleldade kraftverk inte utgör expropriation enligt artikel 14.3 GG. Enligt avvecklingsstudien är det frågan om bestämmelser om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning i enlighet med artikel 14.1 GG. Enligt artikel 14.2 GG har lagstiftaren handlingsfrihet att helt upphäva tidigare egendomsrättsliga förhållanden om detta är motiverat med hänsyn till ett övervägande allmänintresse.

(310) I avvecklingsstudien konstaterades att bestämmelser om inskränkning av äganderättens innehåll eller omfattning är förenliga med grundlagen och inte skapar en orimlig ekonomisk börda. Reglerna om avveckling av kolkraftverk eller brunkolseldade kraftverk av klimatskyddsskäl är förenliga med grundlagen eftersom de är lämpliga, nödvändiga och proportionerliga. Det noterades särskilt att synnerliga skäl av allmänt intresse, nämligen behovet av klimatskydd och att uppnå koldioxidneutralitet, väger tyngre än den särskilda ekonomiska börda som de berörda aktörerna åsamkas. De berörda operatörerna måste därför tåla att den fortsatta driften av anläggningarna är behäftad med en förlust av möjliga framtida vinster från det investerade kapitalet. I avvecklingsstudien påpekades dessutom att grundlagen gör det möjligt att lagstifta om utfasning av brunkol utan krav på att det investerade kapitalet ska vara helt avskrivet. Utformningen av utfasningslagen bör emellertid ta rimlig hänsyn till de berörda parternas ekonomiska intressen. I avvecklingsstudien påpekades vidare att inte enbart ekonomisk ersättning utan även övergångsåtgärder, exempelvis övergångsperioder, kan betraktas som en form av kompensation för ingreppet i de berörda operatörernas verksamhet. Avvecklingsstudien tillhandahöll flera exempel i fråga om tidsplanen för avskrivning. I en del av doktrinen föreslogs till exempel avskrivning på 20 år ([130]). Med hänvisning till beräkningar från den tyska miljöbyrån (Umweltbundesamt) förväntas dessutom nyinvesteringar i kol- eller brunkolskraftverk vara avskrivna efter cirka 15–20 år. Senast efter 25 år kan investeringen inte enbart anses vara avskriven, utan kommer att ha gett en avkastning motsvarande avkastningen på statsobligationer ([131]). Enheter som redan var drygt 25 år gamla år 2017 kan redan förväntas vara avskrivna ([132]). Enligt avvecklingsstudien och de källor som nämnts skulle den genomsnittliga avskrivningstiden för en brunkolsenhet således vara omkring 25 år ([133]). I avvecklingsstudien drogs slutsatsen att i den mån investeringarna i kolkraftverk eller brunkolseldade kraftverk är

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

([129]) Originaltitel: Schomerus/Franßen: *Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken*. 13 december 2018, på internet: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf.

([130]) Avvecklingsstudien, s. 157, fotnot 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]) Avvecklingsstudien, s. 158, fotnot 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]) Avvecklingsstudien, s. 158, fotnot 412: BET Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH, Kurzstudie "Amortisationszeiten bestehender Kohlekraftwerke" av den 3 november 2017, s. 16.

([133]) Avvecklingsstudien, s. 157–158.

helt avskrivna, skulle det inte krävas någon ersättning i samband med en avvecklingslag för kol. Dock drog man slutsatsen att även avskrivna anläggningar för säkerhets skull borde beviljas en övergångsperiod på 1–2 år för att ge aktörerna möjlighet att anpassa sig.

(311) I avvecklingsstudien övervägdes dessutom huruvida en föreskriven avveckling av kol skulle påverka de berättigade förväntningarna, om anläggningarna inte var helt avskrivna. Enligt studien föreligger det inget särskilt skydd för äganderätten när det gäller investeringar som gjorts efter 2010. År 2010 övervägde förbundsregeringen att gradvis begränsa elproduktionen från fossila bränslen till enbart balans- och reservkapacitet i en flexibel kraftverkspark. Från denna tidpunkt föreligger det således endast ett begränsat behov av skydd för berättigade förväntningar och förtroende i detta avseende ([134]). Under alla omständigheter kan det inte anses rimligt att anta att sådana anläggningar efter detta datum helt enkelt skulle fortsätta att vara verksamma utan begränsningar i framtiden.

6.1.2.1.3 Kommissionens överväganden och slutsatser om ersättning enligt tillämplig nationell lagstiftning

(312) Med beaktande av det ovanstående drar kommissionen följande slutsatser:

(313) Den tyska rättsordningen gör det möjligt att begränsa rätten att förfoga över egendom med hänvisning till grunderna för rättsordningen och att i lagstiftning fastställa ett nedläggningsdatum. Detta följer av de sociala band eller de sociala skyldigheter som äganderätten är behäftad med. Miljöhänsyn är ett giltigt skäl som är tillämpligt när det gäller brunkol, ett kraftigt förorenande bränsle för elproduktion. Därför kräver den tyska rättsordningen inte i princip nödvändigtvis någon ersättning i detta fall.

(314) Visserligen kan ägaren av egendomen ha berättigade förväntningar på att investeringar inte ska omintetgöras, förväntningar som måste vägas mot allmänintresset, men kommissionen anser att det redan innan kolkommissionen inrättades år 2018 fanns en konkret politisk inriktning på att fastställa klimatmål och undvika kraftigt förorenande fossila bränslen, med samtidigt intresse för elproduktion från förnybara energikällor. Även om processen kan ha skett gradvis anser kommissionen i likhet med den nämnda doktrinen att skyddet av berättigade förväntningar hade begränsats långt tidigare än 2018. Kommissionen noterar att enligt avvecklingsstudien anses 2010 utgöra ett särskilt relevant datum i detta avseende.

(315) Det förefaller dessutom som om de äganderättsliga intressen som skulle kunna åtnjuta skydd i vilket fall som helst inte överstiger investeringarnas relevanta avskrivningsperiod. Vad gäller avskrivna enheter skulle, vilket Tyskland har bekräftat, 14 av RWE:s 16 brunkolsenheter vara helt avskrivna vid tidpunkten för nedläggningen (se skäl 55), eftersom dessa anläggningar har varit i drift i ungefär 50–60 år medan Niederaußem K varit i drift i 28 år. Denna driftstid är långt över genomsnittet för en sådan avskrivning på 25 år som beskrivs i avvecklingsstudien i skäl 310 (se tabell 4 och skäl 54).

(316) Dessutom tror sig kommissionen ha förstått att den tyska rättsordningen prioriterar övergångsbestämmelser framför ekonomisk ersättning även om någon form av kompensation är nödvändig. Av dessa anläggningar, där alla utom en är helt avskrivna, beviljades övergångsperioder från och med ikraftträdandet av utfasningslagen (se tabell 3). Kommissionen förstår därför att det enligt tysk lagstiftning inte skulle ha krävts någon ekonomisk ersättning för dessa anläggningar.

([134]) Avvecklingsstudien, s. 201–203.

(317) Samtidigt är det möjligt att två av 16 brunkolsenheter inte var helt avskrivna vid tidpunkten för nedläggningen, eftersom de hade varit i drift i mindre än 25 år. Detta gäller Neurath F (BoA 2) och Neurath G (BoA 3) (öppningsdatum för båda 2012). Med hänsyn till det ovanstående resonemangen borde RWE emellertid när anläggningarna i fråga öppnades ha varit medvetet om att deras potentiella livslängd kunde vara begränsad och att det kanske inte skulle bli möjligt för operatören att helt skriva av dessa enheter (se skäl 312). En övergångsperiod på sju och ett halvt år har fastställts för dessa båda enheter från och med oktober 2022. För dessa båda enheter, som kanske ännu inte har avskrivits helt, anser kommissionen därför att det är möjligt att övergångsperioden i sig utgör en tillräcklig form av ersättning och att ingen ytterligare ekonomisk ersättning är motiverad. Även om så inte var fallet skulle det totala bokförda värdet för dessa två anläggningar enligt Tyskland per den 31 mars 2030 uppgå till 570 miljoner euro (se skäl 57).

(318) Sammanfattningsvis anser kommissionen att det kan uteslutas att det krävdes ekonomisk ersättning enligt tysk lag för en beslutad nedläggning inom den tidsplan som Tyskland har angett. Niederaußem D beviljades ingen ettårig övergångsperiod innan nedläggningen, men kommissionen noterar att Tyskland i anmälan inte har inkluderat den i beräkningarna av utebliven vinst och att den hade varit i drift längre än den genomsnittliga avskrivningstiden.

(319) Kommissionen drar därför slutsatsen att ingen ersättning skulle ha krävts enligt den tillämpliga nationella rättsliga ramen för det fall staten, enligt det alternativa scenariot, inte hade slutit avtal med operatören. De avtalade beloppen ger därför RWE en fördel som företaget inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsvillkor, nämligen vid en beslutad nedläggning utan ersättning.

(320) Även om man skulle anta att de tyska nationella domstolarna skulle bevilja RWE viss ersättning utan den anmälda åtgärden, skulle denna ersättning sannolikt begränsas till de två anläggningar som inte hade varit helt avskrivna senast 2030 (dvs. för Neurath F (BoA 2 och Neurath G (BoA 3)). En sådan hypotetisk ersättning som skulle kunna beviljas efter utdragna och osäkra rättsliga förfaranden skulle i vilket fall som helst inte uppgå till 2,6 miljarder euro (se skälen 55 och 56). Även om det förelåg en rätt till ersättning (vilket inte är fallet) anser kommissionen därför att ersättningen inom ramen för den anmälda åtgärden i vilket fall som helst överstiger vad som kan krävas enligt nationell lagstiftning. Vidare medför den anmälda åtgärden att RWE inte behöver inleda långdragna rättsliga förfaranden med osäkra resultat, vilket företaget annars skulle ha behövt göra.

(321) I detta avseende påpekar kommissionen att den anmälda åtgärden, 2,6 miljarder euro i nominella termer, anges som ett enda belopp i utfasningslagen samt i ändringsavtalet och inte delas upp eller tilldelas för nedläggning av enskilda enheter. Därför är det omöjligt att särskilja enskilda anläggningar vid en bedömning av stödet, nedläggningen av dem planerades samtidigt och är förutsebar, med samma syfte att kompensera RWE för utfasningen av brunkol och omständigheterna för RWE som företag är oförändrade. Kommissionen drar därför slutsatsen att även om endast en del av ersättningsbeloppet skulle ha varit obligatoriskt som ekonomisk ersättning enligt tysk lagstiftning, kan åtgärden inte på ett konstlat sätt delas upp i flera etapper, varför hela det anmälda beloppet måste betraktas som stöd.

(322) Kommissionen anser därför att även om det förelåg en skyldighet att utge ekonomisk ersättning enligt nationell lagstiftning skulle en sådan eventuell ersättning vara lägre än det anmälda beloppet på 2,6 miljarder euro. Det anmälda beloppet har beräknats på grundval av den uteblivna vinsten för dessa enskilda enheter med de tidigare nedläggningsdatumen i utfasningsplanen för RWE, dvs. från 2021 till 2025. Den uteblivna vinst som används i beräkningarna beräknas från respektive nedläggningsdatum fram till 2026. Denna beräkning tar inte hänsyn till någon eventuell ersättning som kan ha tillhandahållits i form av övergångsperioder sedan 2020 när de tidiga nedläggningarna fastställdes i lagen. Den tar inte heller hänsyn till att respektive enheter sannolikt kommer att vara avskrivna vid nedläggningsdatumet.

(323) Mot bakgrund av det ovanstående drar kommissionen slutsatsen att RWE inte skulle ha haft rätt till ekonomisk ersättning enligt tillämplig nationell lagstiftning, eller att den ekonomiska ersättning som företaget hade varit berättigat till enligt tillämplig nationell lagstiftning under alla omständigheter inte skulle vara lika stor eller större än beloppet på 2,6 miljarder euro i den anmälda åtgärden. Inom ramen för den anmälda åtgärden förväntas RWE därför erhålla en ersättning som överstiger vad som krävs enligt GG. RWE erhåller således en fördel som företaget inte skulle erhålla under normala marknadsvillkor.

6.1.2.2 Den tyska kärnkraftsutfasningen kan inte tillämpas analogt

(324) Tredje parter har påpekat att den tyska utfasningen av kärnkraft kan tillämpas analogt i detta fall och att brunkolsoperatörerna därför bör erhålla ytterligare skydd enligt GG (se skälen 93 och 182–183).

(325) Kommissionen delar inte de berörda parternas uppfattning utan anser att det inte går att göra en direkt analogi mellan utfasningen av kärnkraft och utfasningen av brunkol, och detta av följande skäl: För det första noterar kommissionen att staten vid utfasningen av kärnkraften gett producenterna en lagfäst utfästelse om att de under viss tid skulle få fortsätta producera vissa energimängder (”*Reststrommengen*”). Den tyska författningsdomstolen slog i sin dom från 2016 ([135]) fast att den bristande efterlevnaden av denna garanti gav rätt till ersättning på grund av de förväntningar som hade skapats genom att en garanti för ytterligare produktion föreskrevs i lag. I förevarande fall föreligger emellertid inte någon sådan garanti. Brunkolskraftverk har inte sådana berättigade förväntningar, eftersom det inte finns någon lag som garanterar möjligheterna till fortsatt produktion av en specificerad mängd energi från brunkol. Därför skiljer sig omständigheterna åt i de båda fallen och kärnkraftsutfasningen kan inte tillämpas analogt i det aktuella fallet.

(326) Vidare hade Tyskland i samband med utfasningen av kärnkraften uppgett ([136]) att det inte fanns något kompensationssystem för investeringar som förlorade i värde genom återkallande av de ytterligare elmängderna, dvs. dessa *Reststrommengen*. Vidare angavs inget specifikt ersättningsbelopp i denna lag. I det aktuella fallet innehåller den relevanta rättsliga grunden (dvs. utfasningslagen) ett specifikt ersättningsbelopp och det finns en detaljerad kompensationsåtgärd för att kompensera producenterna för brunkolsutfasningen, vilket aktörerna har godkänt i 2021 års avtal och i ändringsavtalet (se skälen 33 och 60). Omständigheterna i de båda fallen är således inte jämförbara.

(327) Kommissionen anser därför att den tyska utfasningen av kärnkraften och utfasningen av brunkol inte är jämförbara, eftersom båda situationerna skiljer sig åt när det gäller den faktiska bakgrunden.

6.1.3 *Selektivitet*

(328) Den anmälda åtgärden beviljas och gynnar endast RWE och fördelen för RWE är därför selektiv till sin karaktär.

6.1.4 *Effekten på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna*

(329) Enligt fast rättspraxis ([137]) räcker det att stödmottagaren konkurrerar med andra företag på konkurrensutsatta marknader för att åtgärden ska anses påverka konkurrensen och handeln.

(330) Med tanke på att den tyska elmarknaden utgör del av en avreglerad marknad som är ansluten och kopplad till anbudsområdena i grannländerna konkurrerar operatörerna av brunkolseldade kraftverk direkt med andra elproducenter.

(331) Dessutom innebär utfasningen av brunkolsbaserad elproduktion att den el som skulle ha producerats av dessa anläggningar nu måste framställas av andra producenter, vilket sannolikt kommer att påverka rangordningen och därmed grossistpriset på el.

(332) Den anmälda åtgärden påverkar därför konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna.

([135]) BVerfG, dom från första avdelningen av den 6 december 2016 – 1 BvR 2821/11, punkterna 1–407.
([136]) BVerfG, beslut från första avdelningen av den 29 september 2020 – 1 BvR 1550/19, punkterna 1–86.
([137]) Tribunalens dom av den 30 april 1998, Het Vlaamse Gewest mot Europeiska kommissionen, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

6.1.5 *Slutsats om förekomsten av statligt stöd*

(333) Mot bakgrund av vad som anförs ovan i avsnitt 6.1 ger den ändrade RWE-åtgärden RWE en selektiv fördel som påverkar konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna, och åtgärden härrör från statsbudgeten och kan tillskrivas staten. Den anmälda åtgärden utgör därför statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

6.2 **Stödets laglighet**

(334) Kommissionen noterar att utfasningslagen (artikel 10), 2021 års avtal (punkt 25.1) och ändringslagen (artikel 3) innehåller en förbehållsklausul med uppskjutande verkan, enligt vilken den ändrade RWE-åtgärden endast får tillämpas om och i den utsträckning som kommissionen har godkänt den enligt lagstiftningen om statligt stöd (se skäl 37). Tyskland har dessutom bekräftat att inga utbetalningar har gjorts till RWE (se skäl 37).

(335) Kommissionen anser därför att de tyska myndigheterna genom att anmäla den ändrade RWE-åtgärden innan den genomfördes har uppfyllt sina skyldigheter i fråga om anmälan och genomförandeförbud enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget.

6.3 **Stödets förenlighet**

6.3.1 *Rättslig grund för bedömning av stöd*

(336) Enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget får kommissionen förklara stöd förenligt med den inre marknaden i syfte att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Därför måste stöd som är förenligt med den inre marknaden enligt denna bestämmelse i fördraget bidra till utvecklingen av vissa näringsverksamheter ([138]). Dessutom bör stödet inte snedvrida konkurrensen på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset.

(337) Kommissionen antog riktlinjerna den 27 januari 2022. Enligt punkt 466 i riktlinjerna kommer kommissionen att tillämpa riktlinjerna för att bedöma förenligheten hos allt anmälningspliktigt stöd för klimat, miljöskydd och energi som har tilldelats eller planeras att tilldelas från och med den 27 januari 2022.

(338) Enligt domstolens rättspraxis ska stödet anses ha beviljats vid den tidpunkt då de tillämpliga nationella bestämmelserna ger mottagaren rätt att motta det. För att avgöra när stöd ska anses ha beviljats måste samtliga villkor som uppställs i nationell rätt för att erhålla det aktuella stödet beaktas ([139]).

(339) Kommissionen anser att stödet till RWE ännu inte har beviljats med hänsyn till den förbehållsklausul med uppskjutande verkan som ingår i den nationella rättsliga grunden för den anmälda åtgärden (skäl 37). Närmare bestämt innehåller utfasningslagen (artikel 10), 2021 års avtal (punkt 25.1) och ändringslagen (artikel 3) en förbehållsklausul med uppskjutande verkan, enligt vilken den anmälda åtgärden endast får tillämpas om och i den utsträckning som kommissionen har godkänt den enligt lagstiftningen om statligt stöd, och för ändringsavtalet förblir den ursprungliga klausulen med uppskjutande verkan i 2021 års avtal giltig. RWE:s lagliga rätt att erhålla ersättningen i enlighet med utfasningslagen och avtalet (både det ursprungliga och det ändrade avtalet) är alltså avhängigt av att kommissionen godkänner detta statliga stöd. Tyskland har dessutom bekräftat att inga utbetalningar till RWE har genomförts (skäl 37).

([138]) Dom av den 22 september 2020, Österrike mot kommissionen, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punkterna 20 och 24.

([139]) Dom av den 21 mars 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH mot Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, punkterna 40–41.

(340) Vidare noterar kommissionen att det faktum att en medlemsstat anmäler en planerad statlig stödåtgärd inte ger upphov till en slutligt fastställd rättslig situation där kommissionen måste bedöma stödets förenlighetenligt de bestämmelser som var gällande när anmälan gjordes. Istället bör kommissionen tillämpa de regler som är gällande när kommissionen fattar sitt beslut, även om åtgärden anmäldes när en annan rättslig ram var gällande ([140]).

(341) Domstolen har slagit fast att ifall de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för en medlemsstats anmälan av ett planerat stöd ändras innan kommissionen antar sitt beslut, ska kommissionen för att i enlighet med sina skyldigheter bedöma ärendet enligt de nya reglerna, anmoda tredje parter att uttala sig om stödets förenlighet med de nya reglerna ([141]). I enlighet med domstolens rättspraxis har kommissionen genomfört ett offentligt samrådet och uppmanat tredje parter att inkomma med synpunkter på riktlinjernas tillämplighet och deras tillämpning i det aktuella ärendet (se skäl 5).

(342) Mot bakgrund av skälen 338–342 anser kommissionen att riktlinjerna är tillämpliga i ärendet, och kommissionen har bedömt den ändrade åtgärdens förenlighet på grundval av de allmänna bestämmelserna om förenlighet i riktlinjerna (avsnitt 3 i riktlinjerna), i tillämpliga fall, och de särskilda förenlighetskriterierna för stöd till tidig nedläggning av lönsam kolverksamhet (avsnitt 4.12.1 i riktlinjerna), vilket även omfattar brunkol. I avsnitt 4.12.1 i riktlinjerna fastställs de regler som kommissionen kommer att tillämpa vid bedömningen av förenlighetskriterierna för stimulanseffekt, nödvändighet, lämplighet, proportionalitet och undvikande av otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel. För de återstående förenlighetskriterierna är kapitel 3 i riktlinjerna tillämpligt (punkt 421 i riktlinjerna).

(343) RWE anser att riktlinjerna inte är tillämpliga i detta fall eftersom man hävdar att ersättningen inte utgör statligt stöd och med hänvisning till att RWE-åtgärden redan var genomförd 2020 när den planerade nedläggningen inleddes för RWE (se skälen 111–113). Flera tredje parter har påpekat att de händelser som är viktiga för bedömningen av om riktlinjerna är tillämpliga är ikraftträdandet av utfasningslagen och undertecknandet av 2021 års avtal. Man framhåller att dessa händelser inträffade innan riktlinjerna trädde i kraft och därför borde det inte vara möjligt att tillämpa riktlinjerna på den anmälda åtgärden (se skälen 120 och 121 samt 124–127).

(344) En tredje part påpekade emellertid att delar av ersättningen borde omfattas av riktlinjerna, eftersom den anmälda åtgärden avser nedläggning av lönsam kolverksamhet och operatörerna inte är företag i svårigheter i den mening som avses i kommissionens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter ([142]). Den tredje parten anser därför att avsnitt 4.12.1 i riktlinjerna är tillämpligt (se skäl 124).

(345) I detta avseende konstaterar kommissionen att Tyskland vidtog den ändrade RWE-åtgärden för att påskynda nedläggningen av RWE:s lönsamma brunkolsverksamhet och för att kompensera det berörda företaget. I linje med punkt 425 i riktlinjerna är avsnitt 4.12.1 i riktlinjerna därför tillämpligt på den ändrade RWE-åtgärden. I motsats till vad vissa tredje parter hävdar (se skäl 197) noterar kommissionen att avsnitt 4.12.1 i riktlinjerna tillåter ersättning för utebliven vinst vid en föreskriven tidig nedläggning av lönsam verksamhet och att stödnivån inte begränsas.

(346) Slutligen hänvisade en tredje part till rådets beslut av den 10 december 2010 om nedläggning av icke-konkurrenskraftiga kolgruvor ([143]), där den rättsliga grund som användes var artikel 107.3 e i EUF-fördraget (se skäl 119). Kommissionen noterar att rådets beslut gäller icke-konkurrenskraftiga kolgruvor och är tillämpligt på vissa kategorier av kol (se artikel 1 a i rådets beslut), medan den anmälda åtgärden i detta fall gäller lönsamma brunkolskraftverk. Enligt artikel 107.3 e i EUF-fördraget ska kommissionen dessutom lägga fram ett förslag till rådet, vilket emellertid inte har gjorts i ärendet. Kommissionen anser därför att rådets beslut inte utgör en lämplig rättslig grund.

([140]) Domstolens dom av den 11 december 2008, kommissionen mot Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, punkterna 51–53.

([141]) Domstolens dom av den 11 december 2008, kommissionen mot Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, punkt 56.

([142]) Meddelande från kommissionen – *Riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter* (EUT C 249, 31.7.2014, s. 1).

([143]) Rådets beslut 2010/787/EU.

6.3.2 *Positivt villkor: stödet ska underlätta utvecklingen av en näringsverksamhet*

6.3.2.1 Identifiering av den näringsverksamhet som underlättas genom åtgärden, dess positiva effekter för samhället i stort och, i tillämpliga fall, dess relevans för unionens specifika politikområden

(347) I linje med punkterna 23–25 i riktlinjerna måste medlemsstaterna ange vilken näringsverksamhet som stödet är avsett att underlätta och beskriva om och hur stödet kommer att bidra till att unionens politik och mål uppnås.

(348) I punkt 426 i riktlinjerna har kommissionen medgett att åtgärder för förtida nedläggning av lönsam verksamhet inom kolsektorn kan underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller områden även genom att skapa utrymme för utveckling av andra energiproduktionsverksamheter i linje med den gröna given för att kompensera den minskade energiproduktionskapacitet som orsakas av en förtida nedläggning.

(349) Kommissionen noterar att den anmälda åtgärden syftar till att uppmuntra RWE att ändra sitt ekonomiska beteende genom att stänga sina brunkolseldade kraftverk tidigare än vad företaget annars skulle göra med beaktande av lönsamheten, vilket leder till en minskning av elproduktionskapaciteten. Under förutsättning att efterfrågan på el förblir densamma eller ökar kommer detta att skapa en produktionsbrist ([144]). Kommissionen anser därför att eftersom den anmälda åtgärden avser utfasning av brunkolsverksamhet som annars skulle ha varit lönsam på marknaden, är den näringsverksamhet som underlättas elproduktion från alternativa källor.

(350) Ett fast slutdatum kommer att fungera som utgångspunkt för andra aktörers förväntningar om att en övergång till klimatneutralitet är påtaglig och möjlig, och de kan därmed börja investera i klimatneutral teknik, vilket i sin tur kommer att leda till ett resultat där nätet kommer att röra sig bort från den gamla kol- och brunkolsbaserade elproduktionen. I ett kontrafaktiskt scenario, där den anmälda åtgärden inte hade vidtagits, skulle denna ekonomiska utveckling inte ha ägt rum i samma utsträckning. Den anmälda åtgärden underlättar därför utvecklingen av näringsverksamheten elproduktion från alternativa källor såsom förnybara energikällor ([145]). Kommissionen godtar RWE:s argument att den anmälda åtgärden inte enbart främjar utvecklingen av näringsverksamheten elproduktion från förnybara energikällor, utan energisektorn som helhet, eftersom alla marknadsaktörer har ett behov av en tillförlitlig plan för utfasning av brunkol för att kunna fatta framtida investeringsbeslut (skälen 128–131).

(351) En situation där RWE:s brunkolsbaserade enheter skulle ha tvingats lägga ned utan ersättning hade dessutom medfört rättslig osäkerhet om en eventuell ersättning. Den förutsebarhet och rättssäkerhet som den anmälda åtgärden medför bidrar därför till att underlätta näringsverksamheten brunkolbaserad elproduktion.

(352) Kommissionen anser därför att den ändrade åtgärden bidrar till utvecklingen av en näringsverksamhet i enlighet med artikel 107.3 c i EUF-fördraget och i överensstämmelse med punkterna 24 och 426 i riktlinjerna.

([144]) I en studie, som genomförts för den tyska energimyndigheten Dena, konstateras att elförbrukningen förväntas öka med minst 8 % mellan 2015 och 2040 i sitt mest konservativa scenario (dena-Leitstudie. Integrierte Energiewende. Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050, s. 195 f). Även i prognoser från tyska systemansvariga för överföringssystem förutses att efterfrågan på el kommer att öka. De beräknar att nettoefterfrågan på el kommer att öka från 513,1 TWh år 2016 till 581,6 TWh år 2035 i det mest konservativa scenariot (Szenariorahmen zum Netzentwicklungsplan Strom 2035, Version 2021. Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber, s. 54).

([145]) Se även det tyska beslutet om utfasning av stenkol, skäl 101.

(353) Kommissionen noterar vidare att utvecklingen av näringsverksamheten elproduktion från alternativa källor, såsom förnybara energikällor, kommer att medföra positiva effekter när det gäller miljövinster. I meddelandet om investeringsplanen för ett hållbart Europa, som ingår i den europeiska gröna given, noterar kommissionen att nedläggningen av koleldade kraftverk är avgörande för att lyckas med omställningen till en klimatneutral ekonomi ([146]). I och med den gradvisa nedläggningen av RWE:s brunkolseldade kraftverk kommer den anmälda åtgärden gradvis att minska elproduktionens negativa effekter på klimatet eller miljön och underlätta utvecklingen av elproduktion baserad på förnybara energikällor, vilket i sin tur ökar hållbarheten inom sektorn för elproduktion.

(354) Kommissionen noterar att den anmälda åtgärden, genom att underlätta utvecklingen av näringsverksamheten elproduktion från alternativa källor, kommer att bidra till att minska koldioxidutsläppen i Tyskland. Mot bakgrund av EU:s mål att gradvis minska sina växthusgasutsläpp för att ställa om till en klimatneutral ekonomi ([147]) och mot bakgrund av Parisavtalet ([148]) planerar Tyskland att bli klimatneutralt senast 2045. Såsom beskrivs i skäl 16, har Tyskland även fastställt mellanliggande mål, särskilt för energisektorn, där det krävs en minskning från omkring 257 miljoner ton koldioxid 2022 ([149]) till 108 miljoner ton koldioxidekvivalenter senast 2030.

(355) Närmare bestämt är den gradvisa utfasningen av brunkolsbaserad elproduktion en kritisk politisk åtgärd för att Tyskland ska kunna uppnå koldioxidneutralitet. Tyskland uppskattade att de av RWE:s brunkolsanläggningar som påverkas av utfasningen stod för cirka 67 miljoner ton koldioxidutsläpp 2018 och cirka 52 miljoner ton koldioxidutsläpp 2019 (skäl 18). Den anmälda åtgärden syftar till att minska koldioxidutsläppen genom att ersätta brunkolsbaserad elproduktion med elproduktion från alternativa källor. Åtgärden bidrar således till unionens klimatpolitik och förväntas bidra till att begränsa klimatförändringarna. I detta avseende föreskrivs regelbundna översyner i utfasningslagen (vilka är planerade till 2026, 2029 och 2032) för att bedöma den anmälda åtgärdens bidrag till Tysklands (och unionens) klimatmål.

(356) Kommissionen anser därför att medlemsstaten har beskrivit hur den anmälda åtgärden bidrar till uppnåendet av målen i unionens klimatpolitik, miljöpolitik och energipolitik, i enlighet med punkt 25 i riktlinjerna.

(357) Slutligen hävdade vissa tredje parter att eftersom ersättningen syftar till att kompensera för nedläggning av kraftverken kan den inte betraktas som stöd för att underlätta utvecklingen av en näringsverksamhet. I stället skulle den näringsverksamhet vars utveckling underlättas genom den anmälda åtgärden vara övergången från kolbaserad elproduktion till förnybara energikällor (se skälen 134 och 135). En tredje part hävdade även att den tyska regeringen inte angett vilken näringsverksamhet som kommer att underlättas till följd av stödet och hur den anmälda åtgärden stöder sådan verksamhet (se skäl 136). Kommissionen instämmer inte i de synpunkter som framförts av dessa tredje parter. Såsom förklaras i skälen 349–357 kommer den anmälda åtgärden att underlätta näringsverksamheten brunkolsbaserad elproduktion tack vare den förutsebarhet och rättssäkerhet som åtgärden medför, men den kommer också att underlätta elproduktion från alternativa källor, eftersom den tidiga nedläggningen av RWE:s enhet kommer att skapa en brist inom elproduktionen som gynnar sådan produktion.

6.3.2.2 Stimulanseffekt

(358) Enligt punkt 427 i riktlinjerna bör en åtgärd åstadkomma en förändring i aktörernas ekonomiska beteende, så att de lägger ner kolverksamheten före utgången av verksamhetens ekonomiska livslängd. För att avgöra om så är fallet kommer kommissionen att jämföra det faktiska scenariot (dvs. effekterna av den anmälda åtgärden) med ett kontrafaktiskt scenario (dvs. utan den anmälda åtgärden).

([146]) Kommissionens meddelande av den 14 januari 2020: En investeringsplan för ett hållbart Europa. Investeringsplanen för den europeiska gröna given.
([147]) Vilket bekräftades vid Europeiska rådets möte den 12 december 2019. Slutsatser, EUCO 29/19.
([148]) https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.
([149]) https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-emission-von-treibhausgasen#die-wichtigsten-fakten.

(359) Kommissionen anser att den anmälda åtgärden har en stimulanseffekt eftersom den förmår RWE att lägga ned sina anläggningar tidigare än vad som annars kunde förväntas under marknadsmässiga villkor och därmed påverkar RWE:s beteende, som utan den anmälda åtgärden skulle ha varit oförändrat. Tyskland har genomfört en bedömning av den förväntade lönsamheten för RWE:s brunkolskraftverk. Enligt den reviderade beräkningen är anläggningarna lönsamma och den uteblivna vinsten överstiger ersättningsbeloppet (se skälen 64–65). Även om Tyskland medger att prognoserna till viss del är osäkra och tredje parter lägger fram alternativa lönsamhetsscenarier, skulle RWE sannolikt ha fortsatt att driva anläggningarna i ett kontrafaktiskt scenario, dvs. utan den anmälda åtgärden. Enligt Tysklands beräkningar skulle RWE:s anläggningar ha fortsatt att gå med vinst i ett kontrafaktiskt scenario och utan den anmälda åtgärden skulle RWE inte ha haft något incitament att fasa ut sina brunkolsanläggningar. Eftersom den anmälda åtgärden specificerar utfasningen av RWE:s lönsamma anläggningar i det faktiska scenariot i utbyte mot en ekonomisk ersättning föreligger det, i kombination med rättssäkerheten och förutsägbarheten och de andra fördelar som den anmälda åtgärden medför (se skäl 232), en tydlig stimulanseffekt på RWE.

(360) Kommissionen anser inte heller att det faktum att RWE redan hade lagt ned sex enheter ([150]) innan Tyskland lämnade in den ändrade RWE-åtgärden till kommissionen i december 2022 ger anledning att ifrågasätta stimulanseffekten på RWE att lägga ned dessa enheter. Detta beror på att RWE, när företaget lade ned dessa sex enheter, agerade i enlighet med sina förväntningar på att Tyskland skulle betala ut den ersättning som fastställs i utfasningslagen (som antogs den 8 augusti 2020, innan någon av anläggningarna hade lagts ned, se skäl 30), och i 2021 års avtal, efter att ha erhållit så många garantier från Tyskland för beviljandet av stödet som lagligen kunde erhållas. Tyskland hävdade också att RWE-åtgärden, både i dess ursprungliga utformning och i dess ändrade lydelse, har en stimulanseffekt på RWE (se skäl 244).

(361) Enligt punkt 427 i riktlinjerna bör en åtgärd inte heller leda till kringgående av bestämmelser om försörjningstrygghet. I detta avseende noterar kommissionen att den anmälda åtgärden inte syftar till att hantera problem med försörjningstryggheten på kort eller lång sikt till följd av ett marknadsmisslyckande eller brister i lagstiftningen, vilket även bekräftades av de tyska myndigheterna (se skälen 245–246), utan att syftet är att fasa ut brunkolseldade kraftverk för att avsevärt minska utsläppen av växthusgaser inom elsektorn, vilket i sin tur kommer att leda till att Tyskland uppnår sina klimatmål för 2030 och 2045 (se skäl 21). Den ersättning som RWE ska beviljas inom ramen för den anmälda åtgärden utgör inte heller någon ersättning för tillgänglig kapacitet, utan en ersättning för RWE:s uteblivna vinster på grund av den föreskrivna tidiga nedläggningen av företagets brunkolsbaserade enheter. Den anmälda åtgärden leder därför inte till något sådant kringgående av bestämmelser om försörjningstrygghet som avses i punkt 427 i riktlinjerna.

(362) Därför kan slutsatsen dras att den ändrade RWE-åtgärden har en sådan stimulanseffekt som krävs enligt punkt 427 i riktlinjerna, eftersom den förmår stödmottagaren att förändra sitt beteende genom att på ett ordnat och förutsebart sätt lägga ned sina brunkolseldade kraftverk tidigare än planerat, vilket utan stödet inte skulle ha skett, endast skulle skett i begränsad utsträckning, eller skulle ha skett på ett annorlunda sätt.

6.3.2.3 Ingen överträdelse av någon relevant bestämmelse i unionsrätten

(363) Enligt punkt 33 i riktlinjerna får stödet inte förklaras förenligt med den inre marknaden om den stödberättigade verksamheten eller stödåtgärden, eller de villkor som är förbundna med den, inbegripet dess finansieringsmetod om denna utgör en integrerad del av åtgärden, medför en överträdelse av relevant unionsrätt.

(364) I detta fall har kommissionen särskilt bedömt huruvida den anmälda åtgärden strider mot principen om att förorenaren betalar enligt artikel 191.2 i EUF-fördraget, enligt vilken ”unionens miljöpolitik ska syfta till en hög skyddsnivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom unionens olika regioner. Den ska bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala”. I punkt 19.58 i riktlinjerna definieras principen om att förorenaren betalar på följande sätt: ”principen att kostnaderna för åtgärder för att hantera föroreningar bör åligga den förorenare som orsakar föroreningarna”.

([150]) Den första enheten (Niederaußem D) i december 2020, dvs. efter antagandet av utfasningslagen i augusti 2020, tre enheter (Neurath B, Niederaußem C, Weisweiler E) senast i slutet av 2021 och två andra enheter 2022 (Neurath A, Frechen/Wachtberg), se tabell 2.

(365) Kommissionen instämmer med Tyskland som har uppgett (se skäl 247) att principen om att förorenaren betalar respekteras, eftersom de kostnader som ska ersättas orsakas av den tidiga nedläggningen och inte av operatörerna. Ersättningen täcker med andra ord inte de kostnader som operatörerna ändå skulle behöva bära i ett scenario utan den tidiga utfasningen av brunkol.

(366) Den anmälda åtgärden strider därför inte mot artikel 191.2 i EUF-fördraget eller mot den princip som beskrivs i punkt 19.58 i riktlinjerna.

(367) En tredje part hävdade att operatörernas verksamhet strider mot unionsrättens sekundärlagstiftning, till exempel kommissionens genomförandebestämmelser 2018/1135 om rapportering om direktivet om industriutsläpp, eller regler om vattenavgifter och kostnader för skador (se skäl 151). Kommissionen anser att dessa påståenden inte har samband med det aktuella ärendet av samma skäl som anges i skäl 360.

(368) Kommissionen drar därför slutsatsen att den ändrade RWE-åtgärden inte strider mot några relevanta bestämmelser eller allmänna unionsrättsliga principer och att den är förenlig med punkt 33 i riktlinjerna.

6.3.3 *Negativt villkor: stödåtgärden får inte otillbörligt påverka handelsvillkoren i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset*

6.3.3.1 Minimering av snedvridning av konkurrens och handel

(369) Den anmälda åtgärden påverkar främst elmarknaden i Tyskland, där flera leverantörer konkurrerar med varandra. Den kan även påverka elmarknaderna i grannländerna med hänsyn till de gränsöverskridande sammankopplingarna.

6.3.3.1.1 Stödets nödvändighet

(370) På grundval av punkt 428 i riktlinjerna anser kommissionen att en åtgärd är nödvändig om medlemsstaten kan visa att åtgärden inriktas på en situation där den kan medföra en väsentlig förbättring som marknaden i sig inte kan åstadkomma. Ett exempel är en åtgärd som gör det möjligt att fasa ut energiproduktionskapacitet baserad på kol och därigenom bidrar till utvecklingen av näringsverksamhet avseende energiproduktion från alternativa källor, som inte skulle ha inträffat i samma utsträckning utan åtgärden. I detta sammanhang kan kommissionen även beakta om marknaden i sig skulle ha uppnått en liknande minskning av koldioxidutsläppen utan åtgärden eller om åtgärden underlättar den gröna omställningen genom att bidra väsentligt till att säkerställa rättssäkerhet och förutsägbarhet som inte hade kunnat uppnås utan åtgärden.

(371) Eftersom RWE:s relevanta enheter är lönsamma (se skälen 64 och 65) anser kommissionen att de inte har något incitament att lämna marknaden, åtminstone inte i den omfattning och inom den tidsram som anges i den anmälda åtgärden, och att marknaden därför inte själv kan uppnå de avsedda målen med den anmälda åtgärden. Såsom beskrivs i skäl 21, är huvudsyftet med den anmälda åtgärden att uppnå klimatneutralitet senast 2045 och uppfylla delmålen för 2030, genom att möjliggöra en mer omfattande utveckling av förnybara energikällor på elproduktionsmarknaden. En gradvis utfasning av brunkol kommer att skapa ett behov av ytterligare enheter och kapacitet inom elproduktionen, eftersom utfasningen av brunkol kommer att minska den befintliga kapaciteten inom den tyska elproduktionens, dvs. minska tillgången samtidigt som efterfrågan förblir densamma. Detta kommer i sin tur att ge andra förnybara energikällor möjlighet att ta sig in på marknaden samt för Tyskland att minska koldioxidutsläppen och uppnå klimatneutralitet senast 2045. Tyskland hävdar att oaktat andra förnybara energikällor som tar sig in på marknaden krävs ändå utsläppsminskningar i samband med brunkolsutfasningen för att Tysklands klimatmål ska uppnås (se skäl 21). Dessutom ger den anmälda åtgärden rättssäkerhet och en tillförlitlig avvecklingsplan, något som inte skulle ha varit fallet utan den anmälda åtgärden och som är av största vikt för de regioner som berörs av utfasningen av brunkol.

(372) Kommissionen anser därför att den anmälda åtgärden är inriktad mot en situation där den kan medföra en väsentlig förbättring som marknaden själv inte kan uppnå i tid. Kommissionen noterar vidare att utfasningen av elproduktionskapaciteten baserad på brunkol bidrar till utvecklingen av näringsverksamheten elproduktion från förnybara energikällor, vilket inte skulle ha varit fallet utan den anmälda åtgärden (se skälen 350–351).

(373) Mot bakgrund av det ovanstående drar kommissionen slutsatsen att den anmälda åtgärden är nödvändig för att uppnå dessa mål och underlätta den gröna omställningen, i enlighet med punkt 428 i riktlinjerna.

6.3.3.1.2 Lämplighet

(374) Enligt punkt 429 i riktlinjerna krävs det att medlemsstaten visar att åtgärden är ett lämpligt policyinstrument för att uppnå det avsedda målet med stödet, dvs. det får inte finnas några mindre snedvridande policy- eller stödinstrument som kan uppnå samma resultat. Det kan exempelvis handla om att visa att åtgärden är väl inriktad på att bidra till utvecklingen av elproduktion från alternativa källor, samtidigt som den minskar påverkan på elmarknadens funktion och sysselsättningen, och att den säkerställer förutsägbarhet i samband med nedläggningen samt bidrar till målen för minskade koldioxidutsläpp.

(375) De tyska myndigheterna valde att fasa ut brunkol genom en förhandlingslösning, på rekommendation från kolkommissionen (se skälen 24 och 232). Kolkommissionens ledamöter representerade ett brett tvärsnitt av samhällsaktörer, politiska och ekonomiska aktörer och föreslog åtgärderna som det lämpligaste tillvägagångssättet.

(376) Som beskrivs i skälen 25–28 har Tyskland, innan man bestämde sig för den anmälda åtgärden, bedömt olika strategiska alternativ. De tyska myndigheterna övervägde tre alternativa strategiska scenarier i) att förlita sig på EU:s befintliga utsläppshandelssystem och målen för förnybar energi, ii) ett nationellt minimipris för koldioxid för sektorer som redan omfattas av EU:s utsläppshandelssystem, iii) lagstadgad nedläggning utan ersättning. Enligt Tyskland är den anmälda åtgärden ett lämpligt policyinstrument för att genomföra den tyska brunkolsutfasningen på ett kostnadseffektivt, förutsägbart, socialt godtagbart och rättssäkert sätt.

(377) Kommissionen noterar Tysklands förklaring att övriga strategiska alternativ valdes bort, eftersom de inte gav möjlighet att lika målinriktat utveckla elproduktion från alternativa källor och inte heller gav möjlighet att i förväg fastställa en gradvis nedläggningsplan, vilket skulle ha haft en negativ inverkan på försörjningstryggheten och de anställda inom sektorn. Mot bakgrund av att de tyska myndigheternas främsta mål är att minska koldioxidutsläppen för att uppnå klimatneutralitet och eftersom brunkolseldade kraftverk genererar betydande utsläpp (t.ex. släppte brunkolseldade kraftverk under 2021 ut 110 miljoner ton koldioxid, se skäl 17) anser kommissionen att Tysklands slutsats, att klimatneutralitet endast kan uppnås genom åtgärder som särskilt riktas mot den brunkolsbaserade energisektorn, är rimlig.

(378) Dessutom noterar kommissionen att ett beslut om nedläggning genom lagstiftning från och med 2020 skulle ha inneburit ett större ingrepp i RWE:s äganderätt (se avsnitt 6.1.2.1 om principerna för inskränkningar av äganderätten enligt GG). Detta skulle med all sannolikhet ha ryckt undan det ekonomiska incitamentet i den tyska regeringens och operatörernas avtal från 2021 om utfasning av brunkol, vilket inbegriper ett omfattande avstående från rättsmedel (se skäl 232), något som i sin tur skulle ha kunnat äventyra uppnåendet av klimatmålen för 2030 och 2045. Kommissionen anser därför att en gradvis nedläggning under en längre tidsperiod är rimlig.

(379) Kommissionen anser vidare att ett icke-återbetalningspliktigt bidrag utgör det lämpligaste stödinstrumentet för att uppnå det avsedda målet, jämfört med exempelvis ett lån eller en garanti. Endast ett bidrag tjänar syftet att kompensera RWE för de vinster som företaget skulle ha erhållit om ingen tidig nedläggning gjorts.

(380) Tredje parter hävdade att varken ersättningen eller dess beräkningsgrunder är lämpliga eftersom många brunkolseldade kraftverk ändå skulle ha lagts ned, dvs. även utan ersättning, på grund av marknadskrafterna (skälen 170, 171 och 174). Kommissionen hänvisar i detta avseende till den reviderade beräkning som Tyskland har lagt fram, som visar en uppskattad utebliven vinst för åtta av de nio RWE-enheterna, för vilka uppgifter har lämnats in separat per anläggning, under perioden 2021–2026 och vidare visar att nettonuvärdet för denna uteblivna vinst överstiger nettonuvärdet för den överenskomna ersättningen till RWE (skälen 64–65).

(381) Vissa tredje parter hänvisade till det polska ärendet om stöd för nedläggning av kolgruvor ([151]) (se skälen 170 och 174). Kommissionen noterar att detta stöd godkändes genom rådets beslut från 2010, vilket är tillämpligt på nedläggning av icke-konkurrenskraftiga kolgruvor. Det aktuella ärendet skiljer sig dock från det äldre ärendet, eftersom den här anmälda åtgärden syftar till att kompensera RWE för uteblivna vinster i samband med driften av kraftverk (se även skäl 430). Därför kan det polska ärendet om stöd för nedläggning av icke-konkurrenskraftiga kolgruvor inte tillämpas analogt på det aktuella ärendet.

(382) Tredje parter har även påpekat att Spanien har valt en annan åtgärd för att fasa ut kolbaserad kraftproduktion (skäl 172). Kommissionen noterar i detta avseende att den i princip inte behöver göra abstrakta prövningar av samtliga alternativa åtgärder som tänkbara, eftersom den berörda medlemsstaten visserligen är skyldig att utförligt redogöra för skälen till att den antagit den aktuella stödordningen, men däremot inte är skyldig att positivt styrka att ingen annan tänkbar åtgärd, som per definition är hypotetisk, skulle kunna förverkliga målet på ett bättre sätt ([152]).

(383) Kommissionen noterar dessutom att omständigheterna skiljer sig åt mellan den spanska och den tyska kolutfasningen. Inledningsvis bör det noteras att medlemsstaterna har en bred handlingsmarginal för beslut om sin energi- och klimatpolitik. Domstolen bekräftade medlemsstatens rätt att besluta om sin elmix i enlighet med artikel 194 i EUF-fördraget ([153]). Kommissionen kommer därför endast att uttrycka farhågor om den valda åtgärden inom ramen för ett förfarande för statligt stöd om det är uppenbart att det finns något mindre snedvridande policy- eller stödinstrument som skulle uppnå samma resultat som den åtgärd som medlemsstaten har anmält. I det aktuella fallet är ingen av de medlemsstater till vilka de tredje parterna har hänvisat jämförbara med Tyskland, särskilt eftersom brunkolsbaserad elproduktion inte spelar en så viktig roll i deras energimix. Dessutom har Tyskland visat att andra åtgärder, t.ex. ett minimipris för koldioxid, punktskatter eller strängare gränsvärden för utsläppsintensiteten, skulle ha medfört mindre målinriktade resultat eller inte hade gjort det möjligt för regeringen att styra utfasningen av brunkol på samma sätt. Denna styrning medför i synnerhet social trygghet, ger rättssäkerhet och förutsägbarhet, med beaktande av kopplingarna mellan brunkolseldade kraftverk och gruvor och säkerställer att minskningen av brunkolsbaserad elproduktion blir så effektiv som möjligt för systemet som helhet (se skälen 25–29 och 232). Därför kan de jämförelser som tredje parter har gjort inte tillämpas analogt på den anmälda åtgärden.

(384) Slutligen noterar kommissionen att den anmälda åtgärden inte bara genomförs genom lag utan även fastställs i ett avtal där operatörerna har avstått från sina lagliga rättigheter att bestrida ersättningen. Detta ger staten visshet om att parterna inte kommer att bestrida utfasningslagen, vilket inte skulle ha kunnat åstadkommas enbart genom nämnda lag.

(385) Sammanfattningsvis anser kommissionen att den anmälda åtgärden är väl inriktad på att utveckla elproduktion från alternativa källor, minskar påverkan på försörjningstryggheten, ger förutsägbarhet i samband med nedläggningarna och samtidigt bidrar till de tyska nationella målen för utsläppsminskning. Den anmälda åtgärden är därför förenlig med punkt 429 i riktlinjerna och är ett lämpligt instrument för att bidra till utvecklingen av vissa näringsverksamheter.

6.3.3.1.3 Proportionalitet

(386) Enligt punkt 430 i riktlinjerna ska stöd i princip beviljas genom ett konkurrensutsatt anbudsförfarande utifrån klara, öppna och icke-diskriminerande kriterier. Kravet gäller inte om medlemsstaten kan visa att ett anbudsförfarande troligtvis inte kommer att vara konkurrensutsatt av objektiva skäl. Så kan till exempel vara fallet om antalet möjliga deltagare är begränsat, förutsatt att detta inte är en följd av diskriminerande behörighetskriterier.

([151]) Kommissionens beslut om statligt stöd SA.100533 (2021/NN) – Polen – Amendments to the closure plan in the Polish coal mining (EUT C 231, 30.6.2023, s. 8).
([152]) Tribunalens dom av den 21 december 2022, Breuninger mot kommissionen, T-260/21, ECLI:EU:T:2022:833, punkt 63.
([153]) Domstolens dom av den 22 september 2020, Österrike mot kommissionen, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punkt 80.

(387) Tyskland hävdar att något anbudsförfarande inte bör krävas i detta fall. För det första erinrar kommissionen om skäl 14 i beslutet om att inleda förfarandet och skäl 16 i det tyska beslutet om utfasning av stenkol, enligt vilket brunkolsanläggningar är oupplösligt förbundna med gruvanläggningarna, vilket kräver ett mer systematiskt tillvägagångssätt. Till skillnad från de tyska stenkolskraftverken, som köper kol från världsmarknaden utanför Tyskland, har brunkolskraftverken sina gruvor i närheten. Brunkol utgör inte en global handelsvara eftersom dess relativt låga värmevärde gör att det inte är ekonomiskt att transportera stora volymer över långa avstånd. Detta gäller även för de tyska gruvorna och anläggningarna för brunkol, där hela processen är så utformad att anläggningarna i regionen använder brunkol som kommer från samma region. Tyskland har visat att ett långt tidsperspektiv för fysisk planering i samband med brunkolsutvinning och långa ledtider för ändringar av planeringen. Vid nedläggningen av en anläggning grundas tidsplanen därför även på tekniska överväganden och överväganden som rör planeringen, vilket skulle göra det svårt att genomföra en auktion med osäkra resultat. Sådana överväganden avseende den fysiska planeringen föreligger inte för de tyska stenkolsanläggningarna (se skäl 32). I gruvdistrikten i Rhenlandet, som försörjer alla brunkolsanläggningar i det området, är RWE dessutom den enda operatören av gruvor och större anläggningar, vilket innebär att något anbudsförfarande inte kan tillämpas på kraftverken i området (se skäl 32). Kommissionen håller därför med de tyska myndigheterna om att ett konkurrensutsatt anbudsförfarande inte kan krävas i det aktuella fallet och att ett mer systematiskt tillvägagångssätt är nödvändigt vid utfasningen av brunkol.

(388) Vissa tredje parter håller inte med om detta och har hävdat att en gemensam upphandling hade kunnat genomföras för små brunkolsanläggningar och större anläggningar för att skapa konkurrensutsatta anbudsförfaranden (se skäl 198).

(389) Kommissionen noterar att mindre brunkolskraftverk (cirka *45 olika mindre brunkolsanläggningar i drift i Tyskland*) befinner sig i en annan situation på grund av att de har andra ägarförhållanden, vanligtvis industriella användare som förbrukar den egna elproduktionen (och ofta även värmeproduktionen). Nedläggningsdatumen för vissa mindre anläggningar som även producerar värme i ett kraftvärmeverk har fastställts i ett annat instrument för utfasning av fossila bränslen (*Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz*, lagen om kraftvärmeproduktion) (se skäl 271). Dessutom har den eventuella nedläggningen av mindre brunkolsanläggningar på grund av deras storlek inte samma konsekvenser för närliggande gruvor som nedläggning av stora brunkolskraftverk ([154]). Om det inte fanns en tydlig utfasningsplan för brunkolsgruvorna (som tillhör samma ägare som de stora brunkolskraftverken), såsom föreskrivs i den anmälda åtgärden, skulle de mindre brunkolsanläggningar som är beroende av gruvorna omvänt kunna få problem med tillgången på bränsle. De båda grupperna (små och stora anläggningar) skulle därför inte kunna delta i samma auktioner på lika villkor.

(390) Eftersom det saknas ett konkurrensutsatt anbudsförfarande i detta fall kommer kommissionen att bedöma proportionaliteten från fall till fall för att verifiera att ersättningen är begränsad till vad som är absolut nödvändigt, i enlighet med punkt 432 i riktlinjerna. I detta sammanhang kommer kommissionen att i detalj analysera de antaganden som medlemsstaten har använt för att fastställa den uteblivna vinsten och ytterligare kostnader som legat till grund för beräkningen av ersättningen för den förtida nedläggningen genom att jämföra den förväntade lönsamheten i det faktiska och kontrafaktiska scenariot. Det kontrafaktiska scenariot bör baseras på vederbörligen motiverade antaganden och realistiska marknadsutvecklingar och återspegla de förväntade intäkterna och kostnaderna för varje berörd enhet, samtidigt som hänsyn bör tas till möjliga direkta funktionella kopplingar mellan enheterna.

(391) Kommissionen noterar att Tyskland efter antagandet av beslutet om att inleda förfarandet har lagt fram en reviderad beräkning av den uteblivna vinsten för de RWE-anläggningar (se skälen 63–75) som enligt planerna ska läggas ned i överensstämmelse med utfasningslagen och ändringslagen ([155]).

(392) För de sex enheter som redan har lagts ned baseras de antaganden som användes i den reviderade beräkningen (t.ex. beträffande el- och koldioxidpriser och inflation) närmare bestämt på marknadens förväntningar och information som fanns tillgänglig omedelbart före respektive nedläggningsdatum för dessa enheter ([156]). Kommissionen anser att detta tillvägagångssätt är rimligt, eftersom det var denna vinst som RWE kunde förvänta sig att behöva avstå från när företaget lade ned dessa enheter.

([154]) Som beskrivs i skäl 26 i det tyska beslutet om utfasning av stenkol förväntade sig Tyskland att samtliga anbud på små brunkolsanläggningar tillsammans endast skulle uppgå till 0,9 GW. I jämförelse har flera enskilda RWE-anläggningar (såsom Niederaußem K, Neurath F [BoA 2], Neurath G [BoA 3]) var och en samma kapacitet eller till och med mer.

([155]) Tyskland har inte tillhandahållit några särskilda långsiktiga beräkningar för de sju enheter som ska läggas ned efter 2027, eftersom de befintliga uppgifterna och beräkningen beträffande de enheter som lades ned före 2027 redan är tillräckliga för att motivera ersättningsbeloppet enligt den ändrade RWE-åtgärden.

([156]) Detta anses även vara tillämpligt på enheten Frechen/Wachtberg som lades ned i december 2022, eftersom marknadens förväntningar på grund av de praktiska aspekterna av tidsschemat för inlämnandet den 23 december 2022 hämtades från en tvåveckorsperiod som inträffade två månader före den faktiska nedläggningen.

(393) För de tre enheter som ska läggas ned i januari och mars 2025 baseras den reviderade beräkningen på den mest aktuella information som var tillgänglig när den reviderade beräkningen lämnades in. Kommissionen anser att detta tillvägagångssätt är rimligt och överensstämmer med domstolens rättspraxis ([157]).

(394) Vad gäller relevansen i de huvudantaganden (avseende koldioxid- och elpriser) som använts på dessa tre enheter i den reviderade beräkningen, och vid bedömningen av marknadsutvecklingen efter inlämningen av den reviderade beräkningen och antagandet av utvidgningsbeslutet, anser kommissionen att Tysklands argumentering för varför ingen ytterligare uppdatering av dessa antaganden krävs är rimlig och motiverad (se skäl 75). I praktiken utgör det branschpraxis för brunkolsoperatörer att använda terminsprodukter som erbjuds på börser för att säkra sina ekonomiska marginaler under den kommande perioden på ett stabilt och förutsägbart sätt och undvika exponering för stora prisfluktuationer på spotmarknaden.

(395) Kommissionen noterar att den typiska tidshorisont som operatörer av brunkolsanläggningar tillämpar för risksäkring är tre år och att denna motsvarar den tyska elmarknadens likviditetsbredd ([158]). I ett kontrafaktiskt scenario skulle det därför ha varit möjligt för de tre enheterna att komma in på marknaden mellan den 21 oktober 2022 och den 4 november 2022 (när uppgifterna från marknaden för dessa anläggningar hämtades för beräkning av den uteblivna vinsten) och gradvis sälja sin planerade elproduktion under åtminstone en del av perioden efter nedläggningen i det faktiska scenariot och förvärva en motsvarande volym utsläppsrätter. RWE har medgett att terminsförsäljning av elproduktion utgör en allmän affärsmetod (se skäl 179 b). Tyskland har hävdat att detta därför utgör ett rimligt beteende i det kontrafaktiska scenariot.

(396) Kommissionen anser att eftersom transaktionen skulle ha ägt rum 2022 är det rimligt att RWE vid denna tidpunkt hade kunnat sälja el för leverans fram till slutet av 2025. De tre enheterna ska enligt planerna läggas ned i januari och mars 2025. Kommissionen anser därför att det utgör ett rimligt kontrafaktiskt scenario att beräkna utebliven vinst för dessa tre enheter för resten av 2025. Tyskland hävdar även att dessa enheter har utebliven vinst för år 2026 som uppgår till 131 miljoner euro eller 6 % av den totala uteblivna vinsten i nettonuvärde (de tre enheterna är de enda för vilka utebliven vinst görs gällande för 2026, se skäl 258). Kommissionen noterar att även utan utebliven vinst för de tre enheterna för 2026 överstiger den återstående uteblivna vinsten (2,0 miljarder euro i nettonuvärde) fortfarande ersättningsbeloppet (1,7 miljarder euro i nettonuvärde). Ett sådant försiktigt tillvägagångssätt skulle därför inte i grunden ändra slutsatsen att ersättningsbeloppets nuvärde är lägre än den uteblivna vinsten.

(397) Efter beslutet om att inleda förfarandet uttryckte tredje parter farhågor om att vissa centrala parametrar för ersättningen var orealistiska eller olämpliga (se skälen 190, 197, 203 och 205). Kommissionen anser att dessa farhågor behandlas genom den reviderade beräkningen. Se särskilt skälen 393–396 och 410–411 avseende antagandena om el- och koldioxidpriser, skälen 39, 403, 405 och 412 avseende längden på perioden för beräkningen av den uteblivna vinsten, skälen 399–400 avseende avsaknaden av en uppdateringsmekanism och skäl 406 avseende inkluderande och behandling av fasta kostnader. Flera tredje parter kritiserade öppenheten i samband med åtgärden, nämligen förfarandet för att utforma åtgärden, såsom beräkningarna av ersättningen och osäkerheten kring den specifika verksamhet som ersättningen hänför sig till (se skälen 193, 197, 203, 204 och 205). Kommissionen anser att dessa farhågor behandlas genom den reviderade beräkningen, eftersom den visar att den uteblivna vinsten från en viss grupp av anläggningar i sig räcker för att motivera ersättningsbeloppet (se skäl 403).

([157]) Domstolens dom av den 26 oktober 2016, DEI mot kommissionen, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, punkt 49, se även domstolens dom av den 29 april 2021 i mål C-847/19 P – Achemos Grupe och Achema mot kommissionen, ECLI:EU:C:2021:343, punkt 43 och domstolens dom av den 4 mars 2021 i mål C-362/19 P – kommissionen mot Fútbol Club Barcelona, ECLI:EU:C:2021:169, punkterna 62–64.

([158]) Se till exempel BloombergNEF: Mapping Power Sector Hedges in Europe, 13 augusti 2019, på internet: https://about.bnef.com/.

(398) Enligt punkt 433 i riktlinjerna föreskrivs vidare att om nedläggningen av kolverksamheten sker senare än tre år efter tilldelningen av ersättningen ska medlemsstaten införa en mekanism för att uppdatera beräkningen av ersättningen på grundval av de senaste antagandena, såvida den inte kan visa varför användningen av en sådan mekanism inte är motiverad på grund av exceptionella omständigheter i det aktuella ärendet.

(399) Såsom beskrivs i skäl 76, har Tyskland visat varför en uppdateringsmekanism inte är nödvändig i detta fall, eftersom nedläggningen av anläggningarna kommer att ske inom en snar framtid. Kommissionen godtar Tysklands argument. När det gäller de RWE-enheter som redan har lagts ned konstaterar kommissionen att de antaganden som tillämpats ligger så nära den faktiska nedläggningen av anläggningarna som möjligt. När det gäller de enheter som enligt tidsplanen ska läggas ned i framtiden är nedläggningen av de tre enheter som beaktas i den reviderade beräkningen planerad till den 31 mars 2025, dvs. om mindre än tre år från och med i dag och från den tidpunkt från och med vilken de antaganden som ingetts till kommissionen togs fram (dvs. oktober/november 2022), medan ingen utebliven vinst har uppskattats för de anläggningar som enligt tidsplanen ska läggas ned efter detta datum. Kommissionen erinrar även om att tidpunkten för beviljandet av den ändrade RWE-åtgärden utgör meddelandet av kommissionens beslut (se skäl 78), vilket också äger rum mindre än tre år före den planerade nedläggningen av den sista av de tre enheterna. Även mot bakgrund av de argument som läggs fram i skäl 396 beträffande de viktigaste antagandena, anser kommissionen att en uppdateringsmekanism inte är nödvändig för den ändrade RWE-åtgärden.

(400) Kommissionen gör följande bedömning av den reviderade beräkningen av den planerade ersättningen inom ramen för den ändrade RWE-åtgärden, med beaktande av de tvivel som framförts i beslutet om att inleda förfarandet:

6.3.3.1.3.1 Uteblivna vinster som sträcker sig långt in i framtiden

(401) I den reviderade beräkningen för den ändrade RWE-åtgärden uppskattas RWE:s uteblivna vinst för de brunkolskraftverk som omfattas av en tidig nedläggning till 2,2 miljarder euro 2022, jämfört med den överenskomna ersättningens nettonuvärde på 1,7 miljarder euro. Således är ersättningens nettonuvärde lägre än den beräknade uteblivna vinsten.

(402) Kommissionen noterar att utebliven vinst uppskattas för 8 av 16 RWE-enheter som omfattas av utfasningsplanen under perioden 2021–2026 enligt Tysklands reviderade beräkning. Detta utgör visserligen en betydligt kortare tidsram än vad som var fallet med de uppgifter som lämnades in före beslutet om att inleda förfarandet och utgör ett steg mot en försiktigare och mer rimlig bedömning, men kommissionen konstaterar att den av de skäl som anges i skälen 396 och 397 inte kommer att beakta Tysklands påståenden avseende utebliven vinst för år 2026. Tyskland har inte tillhandahållit några beräkningar för de sju enheter som ska läggas ned efter 2026, eftersom landet anser att beräkningen beträffande de enheter som läggs ned före detta datum redan är tillräckliga för att motivera ersättningsbeloppet enligt den ändrade RWE-åtgärden.

(403) Vad gäller de enheter från kraftverken som redan är nedlagda noterar kommissionen att deras uteblivna vinst i betydande utsträckning beror på marknadens förväntningar avseende framtida el- och koldioxidpriser vid tidpunkten för deras respektive nedläggning. Således föreligger det inte någon utebliven vinst för samtliga redan nedlagda RWE-enheter (se skäl 66).

(404) Kommissionen konstaterar att den reviderade beräkningen, i motsats till de uppgifter som ingetts före beslutet om att inleda förfarandet, endast tar hänsyn till en begränsad tidsperiod på mindre än tre år för att uppskatta utebliven vinst i ett försiktigt kontrafaktisk scenario, vilket är tidigare än enheternas planerade nedläggningsdatum. Detta minskar påtagligt osäkerheten kring prognoserna, särskilt för indataparametrar som har stor inverkan på den uteblivna vinsten såsom koldioxid- och elpriser eller enheternas förmodade livslängd. Ju kortare denna tidshorisont är, desto lägre är risken för oväntade eller störande incidenter eller förändringar av den förmodade utvecklingen. Detta bidrar avsevärt till att bemöta de tvivel som uttrycks i skälen 123–132 i beslutet om att inleda förfarandet, där kommissionen hävdade att de inlämnade beräkningarna sträckte sig långt in i framtiden och var osäkra.

(405) På kostnadssidan omfattar den reviderade beräkningen inte enbart kraftverkens fasta kostnader, utan även fasta brytningskostnader. Kommissionen noterar att detta verkar överensstämma med branschpraxis, eftersom brunkolsgruvor och brunkolsanläggningar normalt betraktas som ett oskiljaktigt ekonomiskt system (se skälen 67 och 259). De beräkningar som ingavs före beslutet om att inleda förfarandet omfattade endast rörliga brytningskostnader, som tenderade att underskatta produktionskostnaderna och överskatta den uteblivna vinsten. I den reviderade beräkningen ingår även de totala brytningskostnaderna (fasta och rörliga) som kommissionen anser är mer realistiska och rimliga. Kommissionen anser även att brytningskostnadernas stabilitet per produktionsenhet utgör ett rimligt antagande med hänsyn till det kontrafaktiska scenariots korta tidsram.

(406) När det gäller frågan hur länge kraftverken hade varit i drift utan utfasningslagen och de därmed sammanhängande tvivel som uttrycks i skälen 124–125 i beslutet om att inleda förfarandet noterar kommissionen att man i den reviderade beräkningen inte längre utgår från driftstider på upp till 70 år. Detta beror på att den tidsram som har använts för den uteblivna vinsten i den reviderade beräkningen är mycket kortare. Enligt den reviderade beräkningen ska dessutom ingen anläggning för vilken utebliven vinst begärs enligt planen läggas ned mer än tre år efter det senaste år för vilket vinster görs gällande i det kontrafaktiska scenariot. Sju av åtta enheter för vilka utebliven vinst görs gällande ska enligt planen endast vara i drift två år längre än den vinst som görs gällande i det kontrafaktiska scenariot (skäl 65). Denna mindre skillnad i de faktiska och kontrafaktiska scenarierna i den reviderade beräkningen gör därför att kommissionen anser att de tvivel som uttrycks i skälen 124–125 i beslutet om att inleda förfarandet har bemötts, såsom Tyskland hävdar (avsnitt 5.3.4).

(407) Vad gäller tvivlen på vilka investeringar som var nödvändiga för en bibehållen långsiktig drift av anläggningarna (se skälen 126–127 i beslutet om att inleda förfarandet) noterar kommissionen dessutom att den mycket kortare tidsram som tillämpades för den beräknade uteblivna vinsten i den reviderade beräkningen är tillräcklig för att bemöta dessa tvivel, såsom Tyskland hävdar (skäl 263). När det gäller Niederaußem D, där kommissionen särskilt uttryckte tvivel på huruvida anläggningen skulle kunna drivas efter 2020 på grund av efterlevnaden av direktivet om industriutsläpp (2010/75/EU) och därmed sammanhängande strängare normer för stora förbränningsanläggningar, noterar kommissionen att Tyskland inte längre uppskattar någon utebliven vinst för denna anläggning i den reviderade beräkningen (skäl 263).

(408) Kommissionen uttryckte tidigare tvivel i fråga om osäkerheter i samband med framtida prognoser (skäl 129 i beslutet om att inleda förfarandet). Kommissionen noterar nu att man i den reviderade beräkningen använder kontrollerbara och oberoende marknadsbaserade uppgifter som fanns tillgängliga antingen omedelbart före nedläggningsdatumet (för de nedlagda enheterna) eller vid tidpunkten för inlämnandet av den reviderade beräkningen (för de enheter som fortfarande är i drift) (skäl 67). I den reviderade beräkningen beaktas dessutom endast en begränsad tidsperiod vid uppskattningen av den uteblivna vinsten, vilket avsevärt minskar osäkerheter i samband med framtida prognoser. Dessutom förefaller den diskonteringsränta (vägd genomsnittlig kapitalkostnad på 7,5 %) som tillämpades för att diskontera både den uteblivna vinsten och ersättningen vara rimlig med hänsyn till den förkortade tidsramen för den uteblivna vinsten (se skäl 264). Kommissionen drar därför slutsatsen att dess tvivel har undanröjts när det gäller osäkerheter i samband med framtida prognoser.

(409) När det gäller tvivlen avseende bränsle- och koldioxidpriserna (se skäl 130 i beslutet om att inleda förfarandet) vill kommissionen framhålla att Tyskland i sin reviderade beräkning tar hänsyn till uppdaterade och marknadsbaserade förväntningar på koldioxid-, bränsle- och elpriserna ([159]). Denna aspekt spelar en viktig roll vid utvärderingen av de berörda kraftverkens lönsamhet, eftersom elpriserna påverkar intäkterna från försäljningen av el och koldioxidpriserna påverkar brunkolverkens driftskostnader som utgör den viktigaste och mest osäkra komponenten. För de enheter som redan hade lagts ned vid tidpunkten för inlämnandet av den reviderade beräkningen används genomsnittliga noteringar för terminsprodukter på EEX-börsen från en tvåveckorsperiod som omedelbart föregick respektive slutdatum i den reviderade beräkningen. För de enheter som ska läggas ned efter inlämnandet av den reviderade beräkningen används i stället genomsnittliga noteringar som registrerats mellan den 21 oktober 2022 och den 4 november 2022 vid beräkningen.

([159]) Bränslepriserna (stenkol och gas) påverkar förväntningarna på elpriserna, eftersom kol- och gaseldade kraftverk vanligtvis fungerar som de viktigaste aktörer som bestämmer priserna på marknaden. Därför innehåller elpristerminer underförstått prognoser om hur bränslepriserna kommer att utvecklas.

(410) Kommissionen noterar också att den mycket kortare perioden för beräkning av utebliven vinst minskar osäkerheten i samband med de beräknade koldioxid- och elpriserna. Perioden sträcker sig endast några år in i framtiden, till skillnad från de beräkningar som Tyskland ingav före beslutet om att inleda förfarandet, vilka i vissa fall sträckte sig fram till 2061. Den kortare perioden gjorde det möjligt att använda marknadsbaserade och aktuella förväntningar på prisutvecklingen i den reviderade beräkningen. Inom den organiserade tyska elmarknaden med ett öppet prisbildningsförfarande som grundas på konkurrensutsatta anbud föreligger möjligheten att ingå säkringsavtal för el, till exempel via EEX-handelsplattformen. RWE använder denna plattform för att säkra sin elförsäljning i ekonomiskt hänseende genom inköp av samma produktsortiment som de som användes för att beräkna den uteblivna vinsten i det kontrafaktiska scenariot ([160]). Användningen av dessa faktiska och verifierbara uppgifter om marknadspriserna som grund för det kontrafaktiska scenariot för beräkning av den uteblivna vinsten stärker avsevärt den reviderade beräkningens tillförlitlighet, eftersom den överensstämmer med RWE:s normala säkringsbeteende under en rimlig tidsperiod.

(411) Användningen av mer aktuella antaganden om priserna och kortare tidsramar för beräkningen av den uteblivna vinsten i den reviderade beräkningen överensstämmer även med punkt 433 i riktlinjerna, där det krävs en uppdateringsmekanism om ersättning för nedläggning av kolanläggningar tilldelas mer än tre år innan nedläggningen faktiskt äger rum. I det särskilda fallet med RWE-enheterna finner kommissionen att dess inledande tvivel har undanröjts när det gäller att de beräknade bränsle- och koldioxidpriserna är tillfredsställande. Detta gäller även med tillämpning av ett mer försiktigt tillvägagångssätt än vad som krävs enligt punkt 433 i riktlinjerna. Dels beviljas stödet mindre än tre år före den faktiska nedläggningen av alla åtta enheter för vilka Tyskland gör gällande utebliven vinst och proportionaliteten bedöms mot bakgrund av antaganden som inte är mer än tre år gamla i förhållande till nedläggningen. Dessutom sträcker sig beräkningen av den uteblivna vinst som är tillräcklig för att överstiga ersättningsbeloppet i nettonuvärde högst tre år från tidpunkten för nedläggningen av de åtta enheterna och sträcker sig inte heller längre än en typisk säkringshorisont för dessa enheter (från den tidpunkt då antagandena om den centrala parametrarna gjordes).

(412) När det gäller det tvivel som uttrycks i skäl 131 i beslutet om att inleda förfarandet, där kommissionen framhöll att den inte fått in uppgifter för var och en av de enheter som skulle läggas ned, vill kommissionen framhålla att den reviderade beräkningen innehåller uppgifter för var och en av de nio RWE-enheter som enligt planerna ska läggas ned fram till den 31 mars 2025. Kommissionen noterar Tysklands argument att detta är tillräckligt för att motivera ersättningsbeloppet (skäl 266) och anser att dess tvivel i detta avseende har undanröjts.

(413) När det gäller det tvivel som uttrycks i skäl 132 i beslutet om att inleda förfarandet gällande avsaknaden av en känslighetsanalys för koldioxid- och elpriserna, noterar kommissionen att det i den reviderade beräkningen i det kontrafaktiska scenariot används verkliga och verifierbara marknadsprisuppgifter samt att standardbeteendet för säkring från operatörer av brunkolskraftverk simuleras under en realistisk tidsperiod. Detta står i kontrast till de uppgifter som ingavs före beslutet om att inleda förfarandet, där icke-marknadsbaserade antaganden som sträckte sig över en lång tidsperiod användes. När det gäller de enheter som redan har lagts ned användes dessutom de mest aktuella tillgängliga prognoserna före nedläggningen för att beräkna deras uteblivna vinst, vilket enligt kommissionens uppfattning gör att behovet av en känslighetsanalys bortfaller. Detta är även fallet för de tre enheter som fortfarande ska läggas ned och för vilka Tyskland också gör gällande utebliven vinst. När det gäller dessa enheter anser kommissionen att argumenten i skälen 395 och 396 styrker den realistiska möjligheten i det kontrafaktiska scenariot att låsa rörelsemarginalerna vid den tidpunkt som den reviderade beräkningen lämnas in, baserat på RWE:s agerande på den inre marknaden.

(414) Kommissionen anser att det faktum att den systemeffekt som nedläggningen av kraftverken har på den tyska elmarknaden beaktas i form av en rabatt på elpriserna i det kontrafaktiska scenariot (jämfört med de faktiska förväntningarna på marknaden i det faktiska scenariot) bidrar till den reviderade beräkningens stabilitet. I det kontrafaktiska scenariot är elpriserna lägre än i det faktiska scenariot, eftersom fler brunkolsenheter är i drift i det förstnämnda fallet och en större del av efterfrågan kan tillgodoses med produktionskapacitet som relativt sett är billigare. Konkret är elpriserna i det kontrafaktiska scenariot 1,7 % lägre år 2023 än i det faktiska scenariot och år 2026 kommer de att vara 3,2 % lägre (se skäl 74). Detta innebär att den uteblivna vinst som beräknats för RWE-enheterna i det kontrafaktiska scenariot är lägre än vad den skulle ha varit om denna effekt inte beaktades. Beräkningen ger därför upphov till mer försiktiga uppskattningar av den uteblivna vinsten.

([160]) Se till exempel BloombergNEF (2019): *Mapping Power Sector Hedges in Europe*. 13 augusti 2019, på internet: https://about.bnef.com/.

(415) Slutligen noterar kommissionen att andra parametrar i den reviderade beräkningen är utformade på ett sätt som gör uppskattningen av de uteblivna vinsterna mer försiktig än de beräkningar som lämnades in före beslutet om att inleda förfarandet. Närmare bestämt omfattar den reviderade beräkningen inte intäkter från värmeproduktionen och elbalansmarknaden, vilket gör att den uteblivna vinsten underskattas. Dessutom utgår man vid beräkningen från att taket för marknadsintäkter för elproducenter, vilket vid tidpunkten för den uppdaterade inlagan endast hade godkänts till den 30 juni 2023, skulle förlängas till den 30 april 2024, vilket därvid minskar den uteblivna vinsten för anläggningen Frechen/Wachtberg. I slutändan beslutade den tyska regeringen att inte förlänga tillämpningen av taket för marknadsintäkter efter den 30 juni 2023 ([161]). Om detta hade beaktats vid den reviderade beräkningen skulle den uteblivna vinsten från anläggningen Frechen/Wachtberg ha varit 181 miljoner euro högre räknat i nettonuvärde. Dessutom utgår man i beräkningen från att enheterna Neurath D och E kommer att läggas ned den 31 mars 2025 och att den uteblivna vinsten endast är inkluderad från och med detta datum, medan de skulle kunna läggas ned i slutet av mars 2024 och deras uteblivna vinst därmed skulle vara större under de återstående månaderna 2024 och 2025 (skäl 259).

(416) När det gäller påståendena från en tredje part att det saknades klargörande avseende den valda längden på den period under vilken den uteblivna vinsten beräknades i den reviderade beräkningen (se skäl 194) konstaterar kommissionen att perioden inte sträcker sig längre än vad Tyskland ansåg vara nödvändigt för att visa att den uteblivna vinsten överstiger ersättningen. När det gäller det tak för marknadsintäkter som tillämpades i Tyskland mellan den 1 december 2022 och den 30 juni 2023 på grundval av rådets förordning (EU) 2022/1854 ([162]) återspeglas den rättsliga situationen i Tyskland i beräkningarna. Själva taket omfattas inte av detta förfarande. I vilket fall som helst är argumentet från en tredje part irrelevant, eftersom de tre RWE-enheter som påstås ha erhållit mer gynnsam behandling inom ramen för taket för marknadsintäkter inte ingår i den reviderade beräkning av RWE:s uteblivna vinst som Tyskland har ingett. Detta beror på att enheterna endast ska läggas ned i slutet av 2030 och därför inte har någon inverkan på den reviderade beräkningen.

(417) När det gäller argumentet från en tredje part att RWE:s brunkolsanläggningar för närvarande gynnas av lagen om ersättningskraftverk (skäl 208), noterar kommissionen att denna lag ([163]) är tillämplig på andra brunkolsenheter än de som omfattas av den ändrade åtgärden. Någon överlappning föreligger således inte mellan de brunkolsenheter som erhåller stöd inom ramen för den anmälda åtgärden och lagen om ersättningskraftverk.

(418) När det gäller en tredje parts argument att man vid beräkningen av RWE:s uteblivna vinst även bör ta hänsyn till det potentiella statliga stödet till utbyggnaden av gaseldade elkraftverk med beredskap för vätgas där de nedlagda brunkolsenheterna är belägna (skäl 193), anser kommissionen slutligen att Tysklands förklaringar är tillfredsställande. Nämligen att stöd inom ramen för eventuella separata nya åtgärder för omvandling till klimatneutral kraftproduktion skulle tilldelas genom allmänna och öppna anbudsförfaranden som är öppna för alla företag och att sådana nya åtgärder inte skulle medföra någon garanti för stöd till RWE (se skäl 273). Om RWE skulle beviljas ett sådant nytt stöd skulle det dessutom hänföra sig till olika stödberättigande kostnader, dvs. kostnader i samband med uppförandet av en ny anläggning.

6.3.3.1.3.2 Mekanismen för uppskjuten nedläggning och reservmekanismen

(419) Såsom beskrivs i tabell 3 kommer en RWE-anläggning att överföras till mekanismen för uppskjuten nedläggning och erhålla ersättning för den period den stannar kvar i mekanismen (2029–2033), varefter den kommer att läggas ned permanent. Tyskland har uppgett att mekanismen för uppskjuten nedläggning kompenseras separat och inte påverkar ersättningen inom ramen för den anmälda åtgärden (skäl 35).

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

([162]) Rådets förordning (EU) 2022/1854 av den 6 oktober 2022 om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna (EUT L 261I, 7.10.2022, s. 1).

([163]) Se tabell 1 i kommissionens beslut av den 30 september 2022 i SA.103662 – Temporary lignite power supply reserve to save gas, EUT C 439, 18.11.2022, s. 1.

(420) Såsom anges i skäl 133 i beslutet om att inleda förfarandet konstaterade kommissionen preliminärt att ersättningsbeloppen inom ramen för mekanismen för uppskjuten nedläggning är oupplösligt kopplade till ersättningen för nedläggningen. Kommissionen hyste tvivel om huruvida mekanismen för uppskjuten nedläggning utgjorde en separat åtgärd som inte behöver beaktas vid proportionalitetsbedömningen.

(421) I skälen 120–123 i utvidgningsbeslutet analyserade kommissionen Tysklands inlagor ytterligare och drog i det skedet slutsatsen att det inte förefaller föreligga någon överlappning vid beräkningen av de två instrumenten.

(422) Kommissionen håller fast vid denna uppfattning och drar slutsatsen att det inte är fråga om någon överlappning. Mot bakgrund av Tysklands och RWE:s förklaringar (se skälen 276 och 179) anser kommissionen att betalningarna i samband med mekanismen för uppskjuten nedläggning inte är relevanta, eftersom den reviderade beräkningen av ersättningen för tidig nedläggning inom ramen för den anmälda åtgärden inte omfattar den anläggning (Niederaußem G eller H) som skulle överföras till mekanismen. Dessutom bör ersättningen för mekanismen för uppskjuten nedläggning inte beaktas vid proportionalitetsbedömningen av den ändrade RWE-åtgärden, eftersom det är frågan om två separata instrument.

a) För det första kompenserar den anmälda åtgärden för utebliven vinst på grund av den föreskrivna nedläggningen av RWE:s brunkolsanläggningar, medan mekanismen för uppskjuten nedläggning kompenserar operatörerna för de anläggningar som har försatts i standby-läge. När det gäller RWE innebär detta att en anläggning, Niederaußem G eller H, kommer att överföras till mekanismen för uppskjuten nedläggning den 31 december 2029 och stängas helt den 31 december 2033.

b) För det andra omfattar den anmälda åtgärden och mekanismen för uppskjuten nedläggning olika tidsperioder. Den anmälda åtgärden är tillämplig på slutlig nedläggning från och med den 31 december 2033 och framåt, medan mekanismen för uppskjuten nedläggning gäller den tidsperiod som anläggningen tillbringat i mekanismen, dvs. från den 31 december 2029 till den 31 december 2033. Detta är tillämpligt på Niederaußem G eller H, som är den enda av RWE:s enheter som överförs till mekanismen för uppskjuten nedläggning. Niederaußem G eller H överförs till mekanismen för uppskjuten nedläggning den 31 december 2029, medan den slutliga nedläggningen äger rum den 31 december 2033. Detta innebär att det inte föreligger någon tidsmässig överlappning mellan den anmälda åtgärden och överföringen av Niederaußem G eller H till mekanismen för uppskjuten nedläggning. Niederaußem G eller H ingår dessutom inte heller i den reviderade beräkningen (se skäl 66).

c) För det tredje följer den anmälda åtgärden och mekanismen för uppskjuten nedläggning en annan logik och ersättningen beräknas på ett annat sätt. För den anmälda åtgärden beräknas ersättningen på grundval av olika indata och prognoser av den uteblivna vinsten och det är således frågan om en framåtblickande ersättning som endast omfattar åren efter nedläggningen. Mekanismen för uppskjuten nedläggning beräknas däremot på grundval av den uteblivna vinsten i en formel där lönsamheten för de tre tidigare åren kontrolleras. Den är således retroaktiv till sin natur och man beaktar enbart de år som föregått införandet av mekanismen för uppskjuten nedläggning. Dessutom omfattar beräkningen av utebliven vinst inte ersättningar inom ramen för mekanismen för uppskjuten nedläggning. Det föreligger därför inte någon överlappning mellan de kostnader/vinster som omfattas av dessa båda instrument.

d) För det fjärde är det tidpunkten för utbetalning av ersättning, inte det anmälda stödet i sig, som beaktas i bestämmelsen i utfasningslagen (punkt 45), enligt vilken den första utbetalningen av ersättning sker i slutet av det år då en brunkolsanläggning för första gången läggs ned permanent eller överförs till mekanismen för uppskjuten nedläggning. Den anmälda åtgärden och mekanismen för uppskjuten nedläggning är därför inte oupplösligt kopplade till varandra och betalningen inom ramen för den anmälda åtgärden är inte beroende av mekanismen för uppskjuten nedläggning eller tvärtom.

(423) Mot bakgrund av de kriterier som fastställs i rättspraxis anser kommissionen vidare att mekanismen för uppskjuten nedläggning och den anmälda åtgärden utgör två separata åtgärder. Domstolen har slagit fast att det inte kan uteslutas att tillämpningen av artikel 107.1 FEUF förutsätter att flera på varandra följande statliga ingripanden ska betraktas som ett enda ingripande. Så kan bland annat vara fallet när de på varandra följande ingripandena, mot bakgrund av bland annat deras tidsföljd och syfte samt företagets situation vid tidpunkten för ingripandena, uppvisar så nära samband att det är omöjligt att särskilja dem ([164]). I det här aktuella fallet delas de båda åtgärderna upp i två olika tidsperioder (se skäl 423 b). De tjänar olika syften, eftersom mekanismen för uppskjuten nedläggning ska försörja marknaden i nödsituationer och operatörerna kompenseras för att de håller enheterna i standby-läge, medan den anmälda åtgärden kompenserar för vinst som uteblivit på grund av den tidiga utfasningen av brunkol, men det föreskrivs inte att operatörerna ska fortsätta att producera el på vissa villkor. Vidare har de båda åtgärderna två olika rättsliga grunder. Mekanismen för uppskjuten nedläggning regleras i artikel 50 i utfasningslagen, medan ersättningsbeloppet och detaljerna för hanteringen regleras i artikel 44 i utfasningslagen och 2021 års avtal och ändringarna av dessa. Slutligen hanteras mekanismen för uppskjuten nedläggning av systemansvariga och systemansvariga för överföringssystem, vilket inte är fallet för den anmälda åtgärden. Av dessa skäl är åtgärderna inte så nära förbundna att det är omöjligt att särskilja dem. Mekanismen för uppskjuten nedläggning och den anmälda åtgärden kan därför inte betraktas som en enda åtgärd, inte heller mot bakgrund av relevant rättspraxis.

(424) Slutligen, vad gäller det argument som en tredje part har framfört om att överföringen av tre enheter (Niederaußem K, Neurath F och Neurath G) till en reserv till och med den 31 december 2033 (skäl 196) eventuellt skulle kunna påverka RWE:s uteblivna vinst, konstaterar kommissionen att dessa enheter inte är relevanta för bedömningen av den ändrade RWE-åtgärden. Detta beror på att dessa enheter enligt planerna ska läggas ned 2030 och Tyskland inte har tillhandahållit några särskilda långsiktiga beräkningar för de sju enheter som ska läggas ned efter 2027, eftersom de befintliga uppgifterna i den reviderade beräkningen avseende de enheter som läggs ned före 2027 redan är tillräckliga för att motivera ersättningsbeloppet enligt den ändrade RWE-åtgärden. Kommissionen noterar även Tysklands förklaring att dessa potentiella nya reserver inte finns med i ändringslagen eller i ändringsavtalet, men att de kommer att behöva fastställas i lag i framtiden om Tyskland beslutar att införa sådana reserver (skäl 278).

(425) Sammanfattningsvis anser kommissionen att den ersättning som RWE erhållit för den anläggning som överförts till mekanismen för uppskjuten nedläggning och den potentiella reservmekanismen inte är relevant för bedömningen av den ändrade RWE-åtgärdens proportionalitet.

6.3.3.1.3.3 De alternativa scenarier till vilka Tyskland har hänvisat

(426) De alternativa scenarier som Tyskland hade lämnat in före beslutet om att inleda förfarandet (se skälen 50, 54 och 134 i beslutet om att inleda förfarandet) är inte relevanta vid bedömningen av den ändrade RWE-åtgärden, eftersom nedläggningen av RWE-anläggningarna i vilket fall som helst har skjutits fram till 2030 och alternativet med tidigareläggning av avvecklingen inte har beaktats vid den reviderade beräkningen av RWE:s uteblivna vinst.

6.3.3.1.3.4 Merkostnader för återställande av gruvområden

(427) I överensstämmelse med punkt 425 i riktlinjerna kan ersättningen för tidig nedläggning av lönsam kolverksamhet ”också omfatta ytterligare kostnader för företagen, till exempel ytterligare sociala och miljörelaterade kostnader, om dessa kostnader är en direkt följd av den förtida nedläggningen av lönsam verksamhet. Ytterligare kostnader kan inte omfatta kostnader som även skulle ha uppkommit i det kontrafaktiska scenariot”.

(428) I samband med den ändrade RWE-åtgärden lämnade Tyskland endast in den reviderade beräkningen av den uteblivna vinsten, mer specifikt av den uteblivna vinsten för de RWE-enheter som ska läggas ned senast den 31 mars 2025. Denna beräkning visar att nettonuvärdet av den uteblivna vinsten för dessa enheter är högre än ersättningens nettonuvärde (skälen 64 och 65). Den reviderade beräkningen omfattar inga merkostnader för återställande av gruvområden (skäl 269).

([164]) Dom av den 4 juni 2015, kommissionen mot MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punkt 97.

(429) Eftersom inga merkostnader för återställande av gruvområden ingår i den reviderade beräkningen och kraftverkens uteblivna vinst är tillräcklig för att motivera ersättningen till RWE, är det därför inte nödvändigt att kvantifiera och bedöma eventuella ytterligare kostnader för återställande av gruvområden som RWE kan behöva bära till följd av den påskyndade nedläggningen.

6.3.3.1.3.5 Slutsats avseende proportionalitet

(430) Kommissionen drar därför slutsatsen att den ändrade RWE-åtgärden är proportionerlig.

6.3.3.1.4 Kumulering

(431) Kommissionen noterar att Tyskland kommer att se till att kumuleringsreglerna iakttas för att utesluta överkompensation, i enlighet med punkterna 56 och 57 i riktlinjerna (skäl 83).

(432) Vissa tredje parter hävdade att åtgärden tillsammans med andra tyska åtgärder, såsom APG, mekanismen för uppskjuten nedläggning, kapacitetsmekanismer osv., kan leda till överkompensation, eftersom samma stödberättigande kostnader kan kumuleras (se skälen 196 och 206). Kommissionen delar inte denna uppfattning. De stödberättigande kostnaderna för den anmälda åtgärden rör utebliven vinst, medan exempelvis mekanismen för uppskjuten nedläggning utgör en separat åtgärd som rör olika stödberättigande kostnader, såsom kommissionen har slagit fast i avsnitt 6.3.3.1.3.2. Detta gäller även för andra kapacitetsmekanismer eller exempelvis APG, som inte hänför sig till RWE:s uteblivna vinst till följd av den tidiga nedläggningen av brunkolskraftverken. I punkt 56 i riktlinjerna hänvisas till kumulering för samma stödberättigande kostnader. Kommissionen anser därför att det inte förekommer någon kumulering med avseende på den anmälda åtgärden i enlighet med punkterna 56 och 57 i riktlinjerna.

6.3.3.1.5 Öppenhet

(433) Kommissionen noterar att Tyskland har bekräftat att man kommer att se till att kraven på öppenhet i punkterna 58, 59 och 61 i riktlinjerna är uppfyllda (se skäl 84).

6.3.3.2 Undvikande av otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel

(434) Enligt punkt 434 i riktlinjerna ska medlemsstaten identifiera och kvantifiera de förväntade miljöfördelarna med åtgärden, om möjligt i stöd per ton utsläpp av koldioxidekvivalenter som undvikits. Kommissionen kommer dessutom att se det som positivt om åtgärderna omfattar ett frivilligt återkallande av utsläppsrättigheter på nationell nivå.

(435) Enligt punkt 435 i riktlinjerna är det viktigt att säkerställa att åtgärden är strukturerad på ett sätt så att en eventuell snedvridning av konkurrensen på marknaden blir så liten som möjligt. Om inget konkurrensutsatt anbudsförfarande har använts kommer kommissionen att bedöma stödets effekter på handel och konkurrens på grundval av åtgärdens utformning och dess effekter på den berörda marknaden.

(436) Inledningsvis har Tyskland, såsom beskrivs i skäl 18, uppskattat att den anmälda åtgärden kommer att medföra att koldioxidutsläppen minskar med minst 51 miljoner ton brutto. Tyskland har därför identifierat och kvantifierat den anmälda åtgärdens förväntade miljöfördelar i form av stöd per ton utsläpp av koldioxidekvivalenter som undvikits. Vidare välkomnar kommissionen också att ett återkallande av utsläppsrättigheter på nationell nivå införs genom utfasningslagen på årsbasis, såsom beskrivs i skäl 19. Enligt utfasningslagen föreskrivs ett återkallande av utsläppsrättigheter för koldioxid som motsvarar de ytterligare utsläppsminskningar som uppkommer genom nedläggningen av brunkolseldade kraftverk, med beaktande av ingripandet från reserven för marknadsstabilitet. Vid fastställandet av antalet utsläppsrätter som ska återkallas skulle Tyskland beakta ersättningsteknik. Kommissionen anser därför att kravet i punkt 434 i riktlinjerna är uppfyllt.

(437) När det gäller punkt 435 i riktlinjerna påpekar kommissionen att förekomsten av ett konkurrensutsatt anbudsförfarande för att säkerställa minsta möjliga snedvridning av konkurrensen och handeln bör vara det rekommenderade alternativet vid utformningen av en åtgärd. Såsom beskrivs i skäl 32 har de tyska myndigheterna emellertid lagt fram giltiga argument, varför ett konkurrensutsatt anbudsförfarande inte bör tillämpas i det aktuella fallet och kommissionen har godtagit denna ståndpunkt (skäl 388 och följande). Kommissionen godtar därför undantagsvis att något konkurrensutsatt anbudsförfarande inte har använts i detta fall. Om inget konkurrensutsatt anbudsförfarande har använts kommer kommissionen att bedöma stödets effekter på handel och konkurrens på grundval av åtgärdens utformning och dess effekter på den berörda marknaden.

(438) Kommissionen noterar, såsom framhålls i skäl 333, att den anmälda åtgärden påverkar konkurrensen på elmarknaden. Åtgärden kommer nämligen att påverka konkurrensen i Tyskland och i angränsande områden och den kommer sannolikt att påverka rangordningen och därmed grossistpriset på el.

(439) Kommissionen anser dock att den anmälda åtgärdens utformning gör att otillbörliga negativa effekter på konkurrensen och handeln undviks. Inledningsvis är den anmälda åtgärden tidsbegränsad, särskilt med beaktande av den påskyndade utfasningen senast 2030. Vidare är den anmälda åtgärden proportionerlig och understiger RWE:s uppskattade uteblivna vinst. I den reviderade beräkningen för den ändrade RWE-åtgärden uppskattas RWE:s uteblivna vinst för de brunkolskraftverk som omfattas av en tidig nedläggning nämligen till 2,2 miljarder euro 2022, jämfört med den överenskomna ersättningens nettonuvärde på 1,7 miljarder euro. Således är ersättningens nettonuvärde lägre än den beräknade uteblivna vinsten (se skäl 64) och kan därför inte förbättra stödmottagarens finansiella ställning. Kommissionen noterar att dessa båda aspekter av den anmälda åtgärdens utformning minskar risken för otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel.

(440) Tredje parter har uttryckt oro för att otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel inte kommer att kunna undvikas (se skälen 224–229). De hävdar att brunkolsoperatörerna med hjälp av den anmälda åtgärden kommer att kunna ta sig in på eller stärka sina positioner på angränsande marknader, såsom elproduktion från förnybara energikällor, till nackdel för sina konkurrenter. Om brunkolsoperatörerna till exempel investerar i kapitalintensiva kraftverk för utnyttjande av förnybara energikällor skulle detta leda till en kraftig snedvridning av konkurrensen. Vissa tredje parter hävdade vidare att ersättningen strider mot artikel 106 jämförd med artikel 102 i EUF-fördraget, eftersom den befäster RWE:s påstådda ställning som marknadsdominerande elproducent, i en situation där marknaden ändå stramas åt så att RWE gynnas (se skäl 220).

(441) Tyskland bestrider de berörda parternas påstående att ersättningen gynnar RWE på den europeiska marknaden och att den anmälda åtgärden strider mot artikel 106 jämförd med artikel 102 i EUF-fördraget (se skäl 274). Tyskland hävdar att den anmälda åtgärden inte snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen eller påverkar handeln mellan medlemsstaterna, eftersom RWE inte har en dominerande ställning på marknaden (se skäl 274).

(442) Kommissionen instämmer inte i synpunkterna från de tredje parterna. För det första har kommissionen bedömt det kontrafaktiska scenariot och funnit att det är rimligt, vilket innebär att driften av brunkolsanläggningarna skulle fortsatt fram till det planerade nedläggningsdatumet och att RWE därmed skulle ha gjort en vinst. Eftersom RWE alltså inte gynnas mer i det faktiska scenariot än i det kontrafaktiska scenariot kan det inte anses att RWE har erhållit någon otillbörlig fördel som skulle göra det möjligt för företaget att ta sig in på angränsande marknader eller stärka sin marknadsställning. För det andra kommer utfasningen av brunkol att minska kapaciteten på marknaden och göra det möjligt för andra parter, däribland producenter av el från förnybara energikällor, att tränga in på marknaden eller stärka sin ställning på den. RWE erhåller därför inte någon konkurrensfördel jämfört med sina konkurrenter på grund av den ändrade RWE-åtgärden. För det tredje skulle RWE, eftersom företaget kompenseras för den uteblivna vinst som det skulle ha erhållit utan utfasningen av brunkol, även ha haft möjlighet att göra nya investeringar utan den anmälda åtgärden. Den anmälda åtgärden kommer därför inte att stärka RWE:s ställning på den relevanta marknaden. Slutligen omfattar detta beslut inte någon bedömning enligt artiklarna 102 och 106 i EUF-fördraget, eftersom denna formella granskning rör artikel 107 i EUF-fördraget. Kommissionen vill även framhålla att RWE, såsom Tyskland har bekräftat, inte har erhållit någon garanti för ett senare investeringsstöd på grund av nedläggningen av företagets kraftverk. Om sådant stöd beviljas kommer det att utgöra en separat åtgärd som tilldelas genom konkurrensutsatta anbudsförfaranden (se skäl 273).

(443) En tredje part hävdade att åtgärden kommer att ge RWE en oskälig fördel varför ytterligare åtaganden bör krävas, på samma sätt som i omstruktureringsärendet British Energy plc (BE-ärendet) ([165]) (se skäl 227). Kommissionen delar inte denna uppfattning. BE-ärendet bedömdes enligt kommissionens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (*riktlinjerna för undsättning och omstrukturering*) ([166]), som är tillämpliga i situationer där ett företag i svårigheter är i behov av undsättnings- eller omstruktureringsstöd. Eftersom stödmottagaren i sådana fall inte kan finnas kvar på marknaden utan statens ingripande, kan kompletterande åtgärder vara nödvändiga enligt riktlinjerna för undsättning och omstrukturering för att undvika ytterligare snedvridning av konkurrensen. RWE är däremot inte ett företag i svårigheter (se skäl 456) och den anmälda åtgärden avser inte en undsättnings- eller omstruktureringssituation, utan snarare en tidig nedläggning av en lönsam verksamhet. BE-ärendet kan därför inte tillämpas analogt i det aktuella fallet.

(444) Vidare har en tredje part hänvisat till den tyska författningsdomstolens så kallade klimatdom av den 24 mars 2021, enligt vilken en utfasning till 2038 inte räcker för att uppfylla Tysklands klimatmål; detta anförs som argument till att åtgärden inte skulle uppfylla sitt syfte. Den tredje parten uppger att de negativa effekterna därmed kan anses uppväga de positiva effekterna, eftersom åtgärden inte bidrar till att Tyskland uppnår de nödvändiga klimatmålen (se skäl 226). Kommissionen noterar att avvecklingen av RWE:s anläggningar har skjutits fram till 2030 och att ersättning endast begärs för enheter som ska läggas ned senast 2025. Detta argument från den tredje parten är därför inte relevant.

(445) Sammanfattningsvis anser kommissionen att kraven i punkt 435 i riktlinjerna är uppfyllda och att den anmälda åtgärden är utformad så att otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel undviks.

6.3.4 *Avvägning mellan stödets positiva effekter och de negativa effekterna på konkurrens och handel*

(446) Såsom beskrivs i punkterna 71 och 72 i riktlinjerna ska kommissionen väga stödåtgärdens identifierade negativa effekter på konkurrens- och handelsvillkoren mot det planerade stödets positiva effekter på den understödda näringsverksamheten, inklusive dess bidrag till miljöskyddet och målen för energipolitiken samt, i synnerhet, dess bidrag till övergången mot en miljömässigt hållbar verksamhet och till uppnåendet av de rättsligt bindande målen i den europeiska klimatlagen och unionens energi- och klimatmål för 2030. I samband med denna vägning kommer kommissionen att lägga särskild uppmärksamhet på artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 ([167]), däribland principen om att inte orsaka betydande skada, eller andra jämförbara metoder.

(447) Åtgärdens negativa effekter på handeln och konkurrensen på den inre elmarknaden måste vara så pass begränsade att åtgärdens totala balans blir positiv. I enlighet med punkt 73 i riktlinjerna kommer kommissionen därför endast att anse att stödåtgärden är förenlig med den inre marknaden om de positiva effekterna uppväger de negativa effekterna.

(448) Domstolen har klargjort att kommissionen för att bedöma om en åtgärd påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset måste väga det planerade stödets positiva effekter på utvecklingen av den verksamhet som stödet är avsett att stödja mot de negativa effekter som stödet kan ha på den inre marknaden ([168]).

([165]) Kommissionens beslut av den 27 november 2002 i ärende NN 101/2002 om statligt stöd – Förenade kungarikets undsättningsstöd till British Energy plc.

([166]) Meddelande från kommissionen – *Riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter* (EUT C 249, 31.7.2014, s. 1).

([167]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088 (EUT L 198, 22.6.2020, s. 13).

([168]) Dom av den 22 september 2020, Österrike mot kommissionen, ECLI:EU:C:2020:742, punkt 101.

(449) Vad gäller de negativa effekterna kommer den anmälda åtgärden, såsom beskrivs i skäl 439, att påverka konkurrensen i Tyskland och i angränsande områden och ändra rangordningen. Såsom beskrivs i avsnitt 6.3.3.2 är den ändrade RWE-åtgärden emellertid utformad så att otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel undviks. Framför allt gör den ändrade RWE-åtgärden det möjligt för stödmottagaren att stärka sin marknadsposition eller ta sig in på nya marknader på ett sätt som inte skulle ha varit möjligt i det kontrafaktiska scenariot.

(450) Vad gäller de positiva effekterna noterar kommissionen att utfasningen av brunkolsbaserad elproduktion kommer att underlätta utvecklingen av ytterligare elkapacitet som baseras på annan teknik, nämligen förnybara energikällor, och göra det möjligt för Tyskland att uppnå sitt klimatneutralitetsmål i tid, dvs. delmål till 2030 och slutmål till 2045 (se avsnitt 6.3.2). Dessutom kommer stödet att ge positiva effekter när det gäller miljövinster, såsom den betydande minskningen av koldioxidutsläppen som uppgår till miljoner ton koldioxid per år, vilket skulle kunna motsvara ungefär 40 % av koldioxidutsläppen i Tyskland (skälen 16 och 17). Utan den anmälda åtgärden skulle dessa minskningar inte ske inom samma tidsram, eftersom RWE inte skulle ha incitament att avsluta driften av sina lönsamma brunkolsanläggningar. Dessutom ger den anmälda åtgärden förutsägbarhet i samband med nedläggningen av brunkolseldade anläggningar, vilket kommer att garantera försörjningstryggheten och ge brunkolsoperatörer garantier i fråga om sysselsättning och andra samhällseffekter.

(451) Tyskland har vidare utformat den anmälda åtgärden på ett sådant sätt att den eventuella snedvridningen av konkurrensen till följd av den anmälda åtgärden minimeras, vilket beskrivs i skäl 440. De positiva effekterna från den anmälda åtgärden kommer därför att stödja övergången mot en miljömässigt hållbar verksamhet och bidra till uppnåendet av de rättsligt bindande målen i den europeiska klimatlagen och unionens energi- och klimatmål för 2030 genom att underlätta utvecklingen av elproduktion från alternativa energikällor, såsom förnybara energikällor.

(452) Dessutom är den anmälda åtgärden förenlig med principen om att inte orsaka betydande skada, eftersom den anmälda åtgärden inte stöder näringsverksamhet som skulle medföra betydande skada för något miljömål, såsom ökade utsläpp av växthusgaser. Den anmälda åtgärden har tvärtom i syfte att minska utsläppen av växthusgaser och att underlätta utvecklingen av elproduktion från alternativa energikällor, såsom förnybara energikällor.

(453) Den anmälda åtgärdens positiva effekter uppväger därför de tillfälliga effekterna på konkurrensen i Tyskland och angränsande områden, eftersom den anmälda åtgärden kommer att göra det möjligt att uppnå större minskningar av växthusgasutsläppen. Åtgärden är även utformad på ett sådant sätt att den begränsar snedvridningen av konkurrensen, eftersom den är tidsbegränsad, särskilt med hänsyn till den påskyndade utfasningen fram till 2030. Dessutom är den proportionerlig samt understiger RWE:s uppskattade uteblivna vinst (se skäl 440). Vid en avvägning är den anmälda åtgärden förenlig med målen i artikel 107.3 c i EUF-fördraget, eftersom den underlättar utvecklingen av näringsverksamheten elproduktion från alternativa källor, samtidigt som stödet inte påverkar konkurrensen i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

(454) Sammanfattningsvis anser kommissionen att kraven i punkterna 71–73 i riktlinjerna är uppfyllda. Kommissionen anser därför att den anmälda åtgärdens positiva effekter uppväger eventuella negativa effekter på konkurrensen och handeln.

6.3.5 *Företag i svårigheter och föremål för betalningskrav*

(455) Kommissionen konstaterar att Tyskland har bekräftat att RWE inte är ett företag i svårigheter och inte är föremål för ett utestående betalningskrav (skälen 81 och 82). Den ändrade RWE-åtgärden är därför förenlig med punkterna 14 och 15 i riktlinjerna ([169]).

([169]) Detta innebär också att det inte är möjligt att göra en jämförelse med omstruktureringsärendet British Energy plc, såsom en tredje part har föreslagit.

6.3.6 *Slutsats om stödets förenlighet med den inre marknaden*

(456) Sammanfattningsvis anser kommissionen att den ändrade RWE-åtgärden är förenlig med den inre marknaden, eftersom den underlättar utvecklingen av en näringsverksamhet och inte otillbörligt påverkar handelsvillkoren i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Vidare överväger stödets positiva effekter de negativa effekterna på konkurrens och handel. Den ändrade RWE-åtgärden är därför förenlig med avsnitt 4.12.1 i riktlinjerna och artikel 107.3 c i EUF-fördraget.

7. **SLUTSATS**

(457) Den ändrade RWE-åtgärden är förenlig med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 c i EUF-fördraget och mot bakgrund av de relevanta bestämmelserna i riktlinjerna.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Den statliga stödåtgärd som Förbundsrepubliken Tyskland planerar att genomföra till förmån för RWE, till ett belopp av 2,6 miljarder euro, är förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Genomförandet av det statliga stödet på 2,6 miljarder euro godkänns därför.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

Utfärdat i Bryssel den 11 december 2023.

På kommissionens vägnar
Margrethe VESTAGER
Verkställande vice ordförande