II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2019/56 DER KOMMISSION

vom 28. Mai 2018

über die staatliche Beihilfe SA.34045 (2013/C) (ex 2012/NN) Deutschlands für Bandlastverbraucher nach Paragraf 19 StromNEV

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2018) 3166)

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme ([1]) und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) Durch eine Beschwerde des Bundes der Energieverbraucher e.V. vom 28. November 2011, eine Beschwerde der GWS Stadtwerke Hameln GmbH vom 8. Dezember 2011 und mehrere von Bürgern seit Dezember 2011 eingereichte Beschwerden wurde die Kommission davon in Kenntnis gesetzt, dass Deutschland bestimmten energieintensiven Unternehmen seit 2011 eine vollständige Befreiung von den Netzentgelten gewährt hatte. Mit Schreiben vom 29. Juni 2012 übermittelte Deutschland der Kommission zusätzliche Informationen zu dieser Beihilferegelung.

(2) Mit Schreiben vom 6. März 2013 (im Folgenden „Einleitungsbeschluss“) setzte die Kommission Deutschland von ihrem Beschluss in Kenntnis, wegen der Beihilferegelung das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) einzuleiten. Deutschland übermittelte seine Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss am 8. April 2013.

(3) Der Einleitungsbeschluss wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht ([2]). Die Kommission forderte die Beteiligten darin auf, zu der Beihilferegelung Stellung zu nehmen.

(4) Die Kommission leitete die daraufhin eingegangenen Stellungnahmen von Beteiligten an Deutschland weiter, das Gelegenheit zur Äußerung erhielt. Die Antwort Deutschlands ging mit Schreiben vom 5. November 2013 bei der Kommission ein.

(5) Im Rahmen eines Treffens am 17. Oktober 2013 und mit Schreiben vom 7. April 2015, 20. Juli 2016, 6. Juli 2017, 18. September 2017, 3. Oktober 2017 und 23. Oktober 2017 forderte die Kommission Deutschland, zusätzliche Informationen zur Verfügung zu stellen.

(6) Die Antworten Deutschlands auf diese Auskunftsersuchen gingen am 6. Dezember 2013, 28. Mai 2015, 15. September 2015, 14. Oktober 2016, 3. August 2017, 20. September 2017, 24. Oktober 2017 und 26. Oktober 2017 bei der Kommission ein. Die jüngsten Informationen wurden am 11. Dezember 2017 übermittelt.

([1]) ABl. C 128 vom 4.5.2013, S. 43.

([2]) Beschluss der Kommission vom 6. März 2013 über die staatliche Beihilfe SA.34045 (2012/C) — Deutschland — Netzentgeltbefreiung für stromintensive Unternehmen (§ 19 StromNEV) — Aufforderung zur Stellungnahme nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 128 vom 4.5.2013, S. 43).

2. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER BEIHILFE

2.1. *NETZENTGELTE IN DEUTSCHLAND*

(7) Das Netzentgeltsystem in Deutschland wird durch das Energiewirtschaftsgesetz (im Folgenden „EnWG“) geregelt. Für diesen Beschluss ist ausschließlich das EnWG in der durch Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften vom 26. Juli 2011 ([3]) (im Folgenden „Gesetz vom 26. Juli 2011“) geänderten Fassung (im Folgenden „EnWG 2011“) maßgeblich, die die Änderungen durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 ([4]) noch nicht enthält.

(8) Nach Paragraf 21 EnWG 2011 müssen die Netzentgelte, die die Netzbetreiber ([5]) den Letztverbrauchern in Rechnung stellen, angemessen, diskriminierungsfrei und transparent sein und auf der Grundlage der Kosten eines effizienten Netzbetriebs berechnet werden. Paragraf 24 EnWG 2011 ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung detaillierte Vorschriften über die die Methode zur Bestimmung der Netzentgelte festzulegen. Durch Paragraf 24 Satz 1 Nummer 1 EnWG 2011 wird die Bundesregierung ermächtigt, die allgemeine Methode zur Bestimmung der Netzentgelte festzulegen. In Satz 1 Nummer 3 wird ihr die Befugnis übertragen zu regeln, in welchen Sonderfällen der Netznutzung individuelle Netzentgelte genehmigt werden können.

(9) Die auf der Grundlage von Paragraf 24 EnWG 2011 erlassene Stromnetzentgelt-verordnung ([6]) (im Folgenden „StromNEV“) enthält ausführliche Bestimmungen über die Festsetzung der Netzentgelte. In Paragraf 3 Absatz 2 StromNEV wird präzisiert, dass mit der Entrichtung des Netzentgelts die Nutzung der Netzebene des jeweiligen Betreibers des Elektrizitätsversorgungsnetzes, an die der Netznutzer angeschlossen ist, und aller vorgelagerten Netzebenen abgegolten wird. Paragraf 16 Absatz 1 StromNEV enthält das Leitprinzip, dem zufolge die Netzentgelte die von den Netznutzern tatsächlich verursachten Kosten widerspiegeln müssen.

(10) Im Einklang mit der in Paragraf 24 Satz 1 Nummer 1 EnWG 2011 gewährten Ermächtigung ist daher in der StromNEV die allgemeine Berechnungsmethode festgelegt, die die Netzbetreiber bei der Bestimmung der Netzentgelte verwenden müssen. Diese Berechnungsmethode ist in den Paragrafen 4 bis 14 StromNEV 2011 vorgesehen.

(11) Bei dieser Methode werden zunächst die einzelnen jährlichen Kostenelemente sämtlicher Netze ermittelt. Dabei handelt es sich um die mit der Errichtung des Stromnetzes (Übertragungs- und Verteilungsleitungen, Umspannwerke usw.) verbundenen Kosten, die Wartungs- und Betriebskosten, so auch die Kosten von Systemdienstleistungen (Primär- und Sekundärreserve sowie Minutenreserve ([7]), Redispatch-Maßnahmen ([8]) sowie

([3]) Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften vom 26. Juli 2011 (BGBl. I S. 1554).

([4]) Gesetz zur Weiterentwicklung des Strommarktes (Strommarktgesetz) vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1786).

([5]) Der Netzbetreiber ist das für den Betrieb und das sichere Management des betreffenden Stromnetzes verantwortliche Unternehmen. Die Netzbetreiber lassen sich im Allgemeinen unterteilen in Übertragungsnetzbetreiber und Verteilernetzbetreibern, je nachdem, ob sie ein Übertragungsnetz oder ein Verteilernetz betreiben.

([6]) Die StromNEV wurde im Jahr 2005 erlassen und ist seitdem bereits mehrfach geändert worden. In diesem Beschluss wird auf die „StromNEV“ im Allgemeinen Bezug genommen, wenn die in Rede stehende Bestimmung nicht von den verschiedenen Änderungen betroffen war. Wenn eine genannte Bestimmung geändert wurde, wird in diesem Beschluss ausdrücklich auf die jeweilige Fassung der StromNEV Bezug genommen:
- „StromNEV 2010“ bezeichnet die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 3. September 2010 (BGBl. I S. 2074) geänderte Fassung der StromNEV;
- „StromNEV 2011“ bezeichnet die durch Artikel 7 des Gesetzes vom 26. Juli 2011 (BGBl. I S. 1554) geänderte Fassung der StromNEV;
- „StromNEV 2014“ bezeichnet die durch Artikel 1 der Verordnung vom 14. August 2013 (BGBl. I S. 3250) geänderte Fassung der StromNEV.

([7]) In einem Stromnetz muss grundsätzlich ein Gleichgewicht zwischen der Stromeinspeisung und Stromentnahme herrschen. Ungleichgewichte können auftreten, wenn sich der tatsächliche Verbrauch vom prognostizierten Verbrauch unterscheidet, wenn ein Kraftwerk ausfällt oder bei plötzlich nachlassendem Wind oder geringerer Sonnenstrahlung. Die Übertragungsnetzbetreiber (im Folgenden „ÜBN“) tragen die Verantwortung dafür, das Netz stets im Gleichgewicht zu halten, zusätzlichen Strom in das Netz einzuspeisen, wenn der Verbrauch höher ist als die tatsächlich eingespeiste Strommenge, und eine Drosselung der Stromerzeugung oder eine Erhöhung des Verbrauchs zu veranlassen, wenn der Verbrauch unter der eingespeisten Strommenge liegt. Da Elektrizität nicht leicht zu speichern ist, muss der ÜNB sicherstellen, dass er sehr schnell (innerhalb von Sekunden oder Minuten) auf positive oder negative Energie zugreifen kann. Die ÜNB beschaffen dazu Reserven (auch Regelleistung genannt). In Deutschland wird zwischen drei Arten von Reserven unterschieden: a) Primärregelleistung muss den ÜNB innerhalb von 30 Sekunden nach Anforderung zur Verfügung stehen; b) Sekundärregelleistung muss innerhalb von fünf Minuten und die Minutenreserve (auch Tertiärregelleistung genannt) innerhalb von 15 Minuten zur Verfügung stehen (siehe Website der BNetzA: https://www.smard.de/blueprint/servlet/page/home/wiki-article/446/396).

([8]) Redispatch-Maßnahmen werden im Rahmen des Engpassmanagements ergriffen. Ein Netzengpass entsteht, wenn die erzeugte Strommenge die Kapazität der Netzelemente übersteigt, über die die Erzeugungsanlagen mit den Abnahmestellen verbunden sind. Indem die Wirkleistungseinspeisung eines oder mehrerer Kraftwerke auf einer Seite des Engpasses reduziert und auf der anderen Seite erhöht wird, kann dem Engpass entgegengewirkt und gleichzeitig die gesamte Wirkleistungseinspeisung im Netz weitgehend konstant gehalten werden. Bei Redispatch-Maßnahmen werden die Kraftwerke vom Übertragungsnetzbetreiber angewiesen, ihre Wirkleistungseinspeisung anzupassen, um Engpässe zu vermeiden oder zu beseitigen. Die ÜNB müssen den Kraftwerken im Falle einer angeordneten Redispatch-Maßnahme eine Vergütung zahlen (https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Versorgungssicherheit/Engpassmanagement/Redispatch/redispatch-node.html).

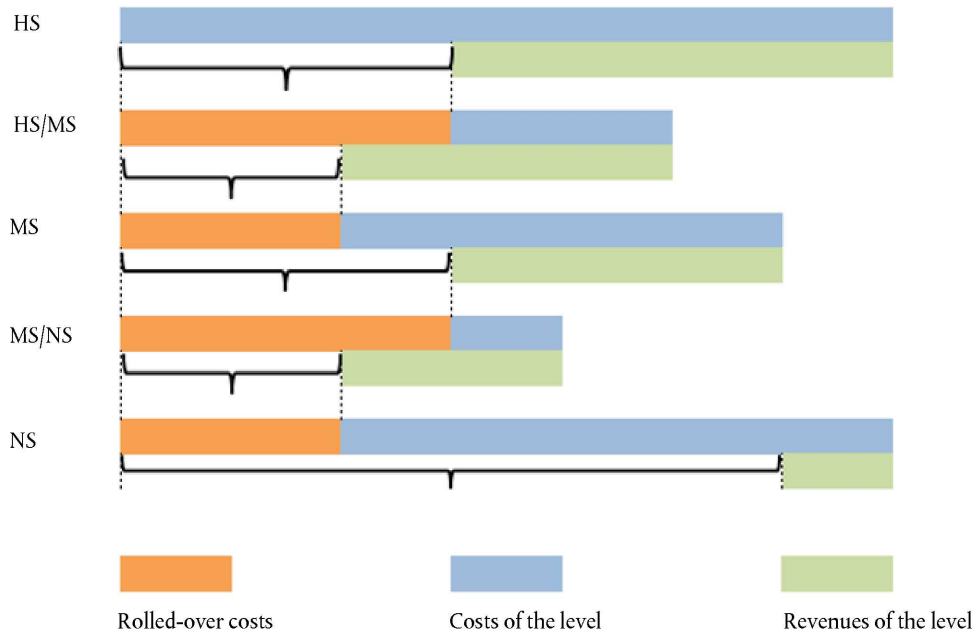
Energie zum Ausgleich von Netzverlusten ([9])). Die jährlichen Kosten werden anhand der Gewinn- und Verlustrechnungen der einzelnen Netzbetreiber ermittelt (Paragraf 4 StromNEV 2011). Sie umfassen nicht nur Sach- und Personalkosten, sondern auch Fremdkapitalzinsen (Paragraf 5 StromNEV 2011), Abschreibungen (Paragraf 6 StromNEV 2011), die Verzinsung des von den Netzbetreibern eingesetzten Eigenkapitals (Paragraf 7 StromNEV 2011) sowie Steuern (Paragraf 8 StromNEV 2011). Erlöse wie Netzanschlusskosten und Zuschüsse sind von den Netzkosten in Abzug zu bringen (Paragraf 9 StromNEV). Zur Deckung der Messkosten, die nicht in den Netzkosten enthalten sind, wird ein separates Entgelt erhoben. Die mit dem Bezug von Regelenergie ([10]) verbundenen Kosten sind ebenfalls nicht in den Netzkosten enthalten; sie werden den für das jeweilige Ungleichgewicht verantwortlichen Nutzern getrennt in Rechnung gestellt.

(12) Die jährlichen Gesamtkosten des Netzes werden dann den einzelnen Netzebenen zugeordnet (Hochspannungsnetz, Umspannebene, Mittelspannungsnetz, Niederspannungsnetz). Anlage 2 des StromNEV 2011 enthält eine Liste dieser Netzebenen.

(13) Der nächste Schritt bei der Bestimmung der Netzentgelte besteht darin, anhand der jährlichen Gesamtkosten des Netzes die Netzentgelte zu bestimmen. Sie werden für jede Spannungsebene (angefangen bei der Hochspannung bis zur Niederspannung) berechnet. Zuerst werden die sogenannten spezifischen Jahreskosten der höchsten Spannungsebene aus dem Quotienten aus den jährlichen Gesamtkosten und der zeitgleichen Jahreshöchstlast dieser Ebene berechnet, da die Jahreshöchstlast als wesentlicher Kostentreiber angesehen wird. Die spezifischen Jahreskosten werden in EUR/kW ausgedrückt. Mithilfe der in Erwägungsgrund 14 beschriebenen Gleichzeitigkeitsfunktion werden die spezifischen Jahreskosten der einzelnen Netzebenen in einen Preis pro Entnahmestelle (in EUR/kW) und einen Preis pro Einheit verbrauchten Stroms (in EUR/kWh) überführt. Für die nächsten Spannungsebenen wird nach demselben Prinzip vorgegangen. Die jährlichen Gesamtkosten der nächsten Spannungsebene setzen sich jedoch aus den originären Kosten dieser Ebene und den weitergewälzten Kosten der vorgelagerten Spannungsebene zusammen. Die gewälzten Kosten entsprechen den Gesamtkosten der vorgelagerten Spannungsebene abzüglich der von den Netznutzern (den direkt an diese Spannungsebene angeschlossenen Letztverbrauchern und Stromversorgern) entrichteten Netzentgelte. Die nachstehende Abbildung 1 veranschaulicht diese Kostenwälzung. In einem Netz, in dem der Strom von der höchsten Spannungsebene zur niedrigsten fließt, müssen die Netznutzer somit die Kosten der Netzebene tragen, an die sie angeschlossen sind, sowie einen Teil der Kosten der vorgelagerten Netze, da auch diese Netze dafür genutzt werden, den Strom zu ihnen zu transportieren.

Abbildung 1

Wälzung der Netzkosten im Rahmen der Bestimmung der Netzentgelte ([1])



([1]) In der Abbildung steht HS für Hochspannung, MS für Mittelspannung, NS für Niederspannung, HS/MS für das Umspannwerk, in dem die Hochspannung auf Mittelspannung transformiert wird, und MS/NS

([9]) Beim Stromtransport geht ein Teil des Stroms verloren, sodass zusätzliche Energie ins Netz eingespeist werden muss, damit die Strommenge im Vergleich zur ursprünglich eingespeisten Menge konstant bleibt.

([10]) Deutschland hat erklärt, dass bei den Kosten für die Beschaffung von Regelenergie unterschieden werden müsse zwischen den mit den Reserven verbundenen Kosten und den Kosten, die für die tatsächliche Bereitstellung positiver oder negativer Regelenergie anfallen. Die in den Reserven gebundenen Anlagen werden für ihre Verfügbarkeit vergütet. Wenn sie auf Anforderung des ÜNB tatsächlich Energie zur Verfügung stellen, erhalten sie für die gelieferte Energie eine zusätzliche Vergütung. Die Kosten der tatsächlich gelieferten (positiven oder negativen) Energie werden dem für das Ungleichgewicht verantwortlichen Betreiber direkt in Rechnung gestellt.

für das Umspannwerk, an dem die Mittelspannung auf Niederspannung transformiert wird. *Quelle:* Kommission, gestützt auf die von Deutschland übermittelte Beschreibung des Sachverhalts und ergänzt durch die in Abbildung 1 des Berichts der Bundesnetzagentur zur Netzentgeltsystematik Elektrizität vom Dezember 2015 enthaltenen Informationen: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Netzentgelte/Netzentgeltsystematik/Bericht_Netzentgeltsystematik_12-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

(14) Um bei der Zuteilung der Kosten auf die einzelnen Netznutzer — wie in Paragraf 16 Absatz 1 StromNEV gefordert — die tatsächlich von diesen verursachten Kosten widerzuspiegeln, wird die Gleichzeitigkeitsunktion für die jeweilige Spannungsebene angewandt. Die in Erwägungsgrund 13 genannte Gleichzeitigkeitsfunktion wird in Paragraf 16 Absatz 2 StromNEV und Anhang 4 StromNEV 2011 beschrieben. Diese Funktion ordnet jeder Einzelentnahme einen Gleichzeitigkeitsgrad zwischen 0 und 1 zu. Der auf historische Daten gestützte Gleichzeitigkeitsgrad gibt die Wahrscheinlichkeit wieder, dass die Einzelentnahme dieses Nutzers einen Beitrag zur Jahreshöchstlast der jeweiligen Netzebene leistet. Die zeitgleiche Jahreshöchstlast des Netzes ist ein wesentlicher Treiber der Netzkosten, da sie für die Dimensionierung des Netzes relevant ist, in dem der Strom von der höchsten Spannungsebene zur niedrigsten fließt. Die Gleichzeitigkeitsfunktion soll gewährleisten, dass Netznutzer, die mit einer höheren Wahrscheinlichkeit an der Jahresnetzhöchstlast beteiligt sind, einen höheren Leistungspreis zahlen. Als Nutzer der jeweiligen Netzebene werden sowohl die direkt an die Hochspannungsebene als auch die an nachgelagerte Netzebenen verstanden. In einem Koordinatensystem werden die Gleichzeitigkeitsgrade aller Netznutzer der jeweiligen Netzebene (y-Achse) in Verbindung mit der jeweiligen Anzahl der Benutzungsstunden (x-Achse) angegeben. Daraus ergibt sich die Gleichzeitigkeitsfunktion. Diese stetige Funktion besteht aus zwei linearen Abschnitten, die sich an einem Punkt (Knickpunkt ([11])) bei einer Jahresbenutzungsdauer von 2 500 Stunden schneiden ([12]). Aus der Gleichzeitigkeitsfunktion lassen sich ein Preis pro Entnahmestelle (Leistungspreis) ([13]) (in EUR/kW) und ein Preis pro Einheit verbrauchten Stroms (Arbeitspreis) ([14]) (in EUR/kWh) ableiten.

(15) Bei der Bestimmung der Netzentgelte müssen die Netzbetreiber auch die jeweilige für sie von der Bundesnetzagentur (im Folgendem „BNetzA“) festgelegte Erlösobergrenze berücksichtigen (zu der zulässigen Erlösobergrenze siehe auch Erwägungsgrund 43). In der Praxis führt die Erlösobergrenze, die durch ein Benchmarking mit anderen Netzbetreibern festgelegt wird, dazu, dass aus Ineffizienzen resultierende hohe Kosten nicht über die Netzentgelte ausgeglichen werden können. So hat sie das Ziel, die Effizienz der Netzbetreiber zu steigern. Bei einer Änderung der Erlösobergrenze, aus der sich eine Absenkung der Netzentgelte ergeben würde, ist der Netzbetreiber ist dazu verpflichtet, seine Netzentgelte anzupassen (Paragraf 17 Absatz 2 der Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze „ARegV 2011“ ([15])).

([11]) Deutschland hat erklärt, dass der Knickpunkt bei 2 500 Benutzungsstunden zwar eine Konvention sei, jedoch aus empirischen Beobachtungen abgeleitet wurde. Empirisch werde die Gleichzeitigkeitsfunktion nicht durch einen vollständig linearen Verlauf beschrieben, sondern die bis zu etwa 2 500 Benutzungsstunden relativ starke Steigung verringere sich nach diesem Knickpunkt. Dies führe zu zwei verschiedenen Abschnitten der Gleichzeitigkeitsfunktion und somit zu vier verschiedenen Entgeltpositionen: einem Leistungs- und Arbeitspreis für Nutzer mit weniger als 2 500 Benutzungsstunden und einem Leistungs- und Arbeitspreis für Nutzer mit mehr als 2 500 Benutzungsstunden. Die einzige Alternative wäre eine konkave Kurve für die Gleichzeitigkeitsfunktion, dies würde jedoch bedeuten, dass für jeden Netznutzer in Deutschland ein eigener Arbeitspreis berechnet werden müsste (da sich die Steigung der Kurve an jedem Punkt der Kurve ändert). Dadurch würde sich der mit der Bestimmung der Netzentgelte in Deutschland verbundene Verwaltungsaufwand erheblich erhöhen, ihre Berechnung verlangsamen und die Transparenz und Prognostizierbarkeit der Netzentgelte verringern.

([12]) Ein Beispiel für die Gleichzeitigkeitsfunktion ist im Bericht der Bundesnetzagentur zur Netzentgeltsystematik Elektrizität (Stand Dezember 2015) enthalten: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Netzentgelte/Netzentgeltsystematik/Bericht_Netzentgeltsystematik_12-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1

([13]) Der Leistungspreis errechnet sich durch Multiplikation der spezifischen Jahreskosten der Netzebene mit dem Wert der Gleichzeitigkeitsfunktion bei 0 bzw. bei 2 500 Benutzungsstunden (für Nutzer mit weniger bzw. mehr als 2 500 Benutzungsstunden). Zum Beispiel hat Amprion im Jahr 2017 folgenden Leistungspreis für die Hochspannungsebene angewendet:

< 2 500 Stunden/Jahr	≥ 2 500 Stunden/Jahr
6,3 EUR/kWa	36,55 EUR/kWa

([14]) Der Arbeitspreis errechnet sich durch Multiplikation der spezifischen Jahreskosten der Netzebene mit der Steigung der Gleichzeitigkeitsfunktion bis zu ihrem Knickpunkt bei 2 500 Benutzungsstunden (für Nutzer mit weniger als 2 500 Benutzungsstunden) bzw. mit der Steigung der Gleichzeitigkeitsfunktion nach dem Knickpunkt (für Nutzer mit mehr als 2 500 Benutzungsstunden). Zum Beispiel hat Amprion im Jahr 2017 folgenden Arbeitspreis für die Hochspannungsebene angewendet:

< 2 500 Stunden/Jahr	≥ 2 500 Stunden/Jahr
1,512 Cent/kWh	0,302 Cent/kWh

([15]) Verordnung vom 29. Oktober 2007, BGBl. I S. 2529. Die ARegV ist seit 2007 mehrfach geändert worden. In diesem Beschluss wird auf die „ARegV“ im Allgemeinen Bezug genommen, wenn die in Rede stehende Bestimmung nicht von den verschiedenen Änderungen betroffen war. Wenn eine genannte Bestimmung geändert wurde, wird in diesem Beschluss ausdrücklich auf die jeweilige Fassung der ARegV Bezug genommen:
— „ARegV 2011“ bezeichnet die durch Artikel 5 des Gesetzes vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690) geänderte Fassung der ARegV.

(16) Die oben in den Erwägungsgründen 11 bis 15 beschriebene Methode wird verwendet, um die Netzentgelte für die Mehrheit der Netznutzer nach dem Grundsatz der Verursachungsgerechtigkeit zu bestimmen. Paragraf 19 StromNEV regelt, welche Netzentgelte sogenannte atypische Netznutzer, deren Abnahme- und Lastprofil sich stark von dem der anderen Nutzer unterscheidet, nach dem Grundsatz der Verursachungsgerechtigkeit zahlen müssen (Paragraf 24 Satz 1 Nummer 3 EnWG 2011). Der Titel des Paragrafen 19 StromNEV lautet „Sonderformen der Netznutzung".

(17) In Paragraf 19 Absatz 2 StromNEV werden zwei Gruppen atypischer Netznutzer definiert: Erstens Nutzer, deren Höchstlastbeitrag vorhersehbar erheblich von der zeitgleichen Jahreshöchstlast aller anderen an dieselbe Netzebene angeschlossenen Netznutzer abweicht (Paragraf 19 Absatz 2 Satz 1 StromNEV). In der Regel handelt es sich dabei um Netznutzer, die systematisch Strom außerhalb der Spitzenlastzeiten verbrauchen, weil sie zum Beispiel nachts Geräte betreiben. Diese erste Kategorie atypischer Netznutzer wird nachstehend als „Verbraucher nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 1 StromNEV" bezeichnet. Zweitens Netznutzer mit einer jährlichen Stromabnahme von mindestens 7 000 Benutzungsstunden ([16]) und mehr als 10 Gigawattstunden (GWh) (Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV). Diese zweite Kategorie der atypischen Netznutzer wird im Folgenden als „Bandlastverbraucher" bezeichnet.

(18) Vor der Änderung durch Artikel 7 des Gesetzes vom 26. Juli 2011, die im Einzelnen in Abschnitt 2.2 beschrieben wird, sah Paragraf 19 Absatz 2 StromNEV in der durch das Gesetz vom 3. September 2010 geänderten Fassung (im Folgenden „StromNEV 2010" ([17])) vor, dass sowohl Verbraucher nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 1 StromNEV als auch Bandlastverbraucher individuelle Netzentgelte zahlen sollten, wie es auch ausdrücklich in der Ermächtigungsgrundlage in Paragraf 24 Satz 1 Nummer 3 EnWG 2011 vorgesehen ist (siehe Erwägungsgrund 7).

(19) Diese individuellen Netzentgelte sollten dem Abnahmeverhalten der atypischen Netznutzer Rechnung tragen. Nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 3 StromNEV 2010 sollte das individuelle Netzentgelt den Beitrag des atypischen Netznutzers zu einer Senkung oder zu einer Vermeidung der Erhöhung der Netzkosten widerspiegeln. Zu diesem Zweck hat die BNetzA im Jahr 2010 einen Leitfaden ([18]) veröffentlicht, in dem die „Methode des physikalischen Pfades" zur Bestimmung der von Bandlastverbrauchern verursachten Netzkosten und somit der von ihnen zu entrichtenden individuellen Netzentgelte dargelegt ist. Der physikalische Pfad dient der Ermittlung der „Stand-alone Costs" eines bestimmten Netznutzers. Dabei werden die Kosten einer fiktiven Direktleitung auf bereits bestehenden Trassen ausgehend vom Netzanschlusspunkt zu einem geeigneten Bezugskraftwerk anhand der Kapital- und Betriebskosten des Teils des Netzes berechnet, der für den Anschluss des Bandlastverbrauchers an das nächstgelegene Kraftwerk genutzt wird, das den gesamten Bedarf des Bandlastverbrauchers decken kann. Hinzu kommen die Kosten von ggf. vom Bandlastverbraucher in Anspruch genommenen Systemdienstleistungen ([19]).

(20) Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2010 schrieb jedoch vor, dass sowohl Verbraucher nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 1 StromNEV als auch Bandlastverbraucher ein Mindestentgelt von 20 % des veröffentlichten Netzentgelts zahlen mussten, d. h., das individuelle Netzentgelt, das auf der Grundlage des Beitrags des atypischen Netznutzers zu einer Senkung oder zu einer Vermeidung der Erhöhung der Netzkosten berechnet wurde, durfte nicht weniger als 20 % des veröffentlichten Netzentgelts betragen. Deutschland hat erklärt, dass dieses Mindestentgelt sicherstellen soll, dass auch atypische Netznutzer ein Mindestentgelt für den Betrieb des öffentlichen Netzes zahlen, an das sie angeschlossen sind. Insbesondere in Bezug auf Bandlastverbraucher hat Deutschland darauf hingewiesen, dass die anhand des physikalischen Pfades ermittelten Netzentgelte eines Bandlastverbrauchers, der in unmittelbarere Nähe eines Grundlastkraftwerks ([20]) gelegen ist, gegen Null gehen

([16]) Die Anforderung der 7 000 Benutzungsstunden galt nach der StromNEV 2010 ab dem 1. Januar 2011, d. h. bereits vor der Einführung der vollständigen Netzentgeltbefreiung für Bandlastverbraucher. Vor dieser Änderung lag die Anforderung bei 7 500 Benutzungsstunden.

([17]) Siehe Fußnote 6.

([18]) BNetzA, Leitfaden zur Genehmigung von individuellen Netzentgelten nach § 19 Abs. 2 S. 1 und S. 2 StromNEV ab 2011 (29.9.2010).

([19]) Systemdienstleistungen sind Dienstleistungen, die vom Netzbetreiber erbracht werden, um das Netz im Gleichgewicht zu halten. Die wichtigsten Systemdienstleistungen sind Reserven, Redispatch-Maßnahmen sowie Energie zum Ausgleich von Netzverlusten.

([20]) Ein Grundlastkraftwerk ist ein Kraftwerk, das in der Regel das ganze Jahr über kontinuierlich Strom liefert und eine bestimmte Mindestmenge erzeugen muss. Solche Kraftwerke werden nur während ihrer Instandhaltung, Aufrüstung oder Überholung abgeschaltet. Nach Angaben einiger Beteiligter erreichen Grundlastkraftwerke in der Regel 7 500 Benutzungsstunden pro Jahr. Meistens handelt es sich dabei um Kernkraft-, Braunkohle- und Laufwasserkraftwerke, in gewissem Umfang auch um Steinkohlekraftwerke. Sie können von Mittellastkraftwerken (meist Steinkohlekraftwerke und Gasturbinenkraftwerke), die zwischen 3 000 und 5 000 Benutzungsstunden pro Jahr erreichen, und Spitzenlastkraftwerken (meist Pumpspeicherwasserkraftwerke, Gasturbinenkraftwerke sowie Ölkraftwerke) mit rund 1 000 Benutzungsstunden pro Jahr unterschieden werden. Die BNetzA stuft Kernkraftwerke, Laufwasser- und Braunkohlekraftwerke als Grundlastkraftwerke ein. Steinkohlekraftwerke können ebenfalls als Grundlastkraftwerke erachtet werden, aber nur mit einer um den Faktor 0,8 verringerten durchschnittlichen Verfügbarkeit (siehe Leitfaden zur Genehmigung individueller Netzentgeltvereinbarungen nach § 19 Abs. 2 S. 1 und 2 StromNEV, Abschnitt 1.3.2.2.1). Steinkohlekraftwerke können als Grundlastkraftwerke angesehen werden, aber nur bis zu 80 %.

können. Diese Bandlastverbraucher profitierten aber dennoch vom Netz der allgemeinen Versorgung und der von diesem gebotenen sichereren Stromversorgung. Das Mindestentgelt trage der Tatsache Rechnung, dass der physikalische Pfad nur eine Näherung der individuellen Netzkosten ermöglicht.

2.2. *DIE VOLLSTÄNDIGE NETZENTGELTBEFREIUNG VON 2011 BIS 2013*

(21) Nach der Änderung durch Artikel 7 des Gesetzes vom 26. Juli 2011, die am 4. August 2011 in Kraft trat, jedoch rückwirkend ab dem 1. Januar 2011 galt (im Folgenden „StromNEV 2011" ([21])), wurden die individuellen Netzentgelte für Bandlastverbraucher abgeschafft und durch eine vollständige Netzentgeltbefreiung ersetzt. Die individuellen Netzentgelte für Verbraucher nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 1 StromNEV wurden beibehalten, ebenso ihre Verpflichtung zur Zahlung von mindestens 20 % des veröffentlichten Netzentgelts.

(22) Nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 sollten Letztverbraucher von den Netzentgelten befreit werden, wenn ihre jährliche Stromabnahme aus dem Netz mindestens 7 000 Benutzungsstunden erreicht und 10 GWh übersteigt. Diese Befreiung (im Folgenden „vollständige Befreiung") ist sowohl Gegenstand des Einleitungsbeschlusses als auch des vorliegenden Beschlusses.

(23) Der Schwellenwert von 7 000 Benutzungsstunden ist für Bandlastverbraucher insofern charakteristisch, als er nur erreicht werden kann, wenn der Letztverbraucher fast kontinuierlich mit derselben Last an das Netz angeschlossen ist. Die Benutzungsdauer (in Vollbenutzungsstunden) ist in Paragraf 2 Absatz 2 der StromNEV als Quotient aus Jahresarbeit und Jahreshöchstlast des jeweiligen Netznutzers definiert.

(24) Nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 3 StromNEV 2011 durfte die in Satz 2 verankerte Befreiung erst gewährt werden, wenn die zuständige Regulierungsbehörde (entweder die BNetzA ([22]) oder eine Landesregulierungsbehörde) geprüft hatte, dass die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen erfüllt waren. Sobald diese Prüfung abgeschlossen war, erteilte die BNetzA oder die Landesregulierungsbehörde eine Genehmigung, mit der der Bandlastverbraucher ab dem 1. Januar 2011 (sofern zu diesem Stichtag alle Voraussetzungen erfüllt waren) auf unbestimmte Zeit (solange alle Voraussetzungen auch weiterhin erfüllt waren) vollständig von der Zahlung von Netzentgelten befreit wurde.

(25) Die vollständige Befreiung führte zu einer Verringerung der Erlöse der Netzbetreiber. Dieser finanzielle Verlust wurde ab dem Jahr 2012 durch eine spezielle Umlage ausgeglichen (siehe Abschnitt 2.4). Im Jahr 2011 gab es jedoch keine spezielle Umlage, und der finanzielle Verlust im Jahr 2011 wurde von den Netzbetreibern getragen.

(26) Die vollständige Befreiung wurde am 1. Januar 2014 durch eine Änderung ([23]) der StromNEV abgeschafft.

2.3. *BEIHILFEEMPFÄNGER UND BEIHILFEBETRAG*

(27) Deutschland hat eine vorläufige Liste der Unternehmen vorgelegt, die Anspruch auf eine Befreiung nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 hatten. Auf Grundlage dieser Informationen wurden im Zeitraum 2011-2013 mehr als 200 Unternehmen nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 von der Zahlung von Netzentgelten befreit. Die große Mehrheit dieser Unternehmen stammten aus verschiedenen Branchen des verarbeitenden Gewerbes, insbesondere aus der chemischen Industrie (darunter waren auch Hersteller von Industriegasen), der Papier-, Textil, Stahl-, Nichteisenmetall-, Erdöl- und Glasindustrie. Nur in wenigen Fällen wurde Unternehmen aus der Dienstleistungsbranche (z. B. im Bereich Webhosting) eine vollständige Befreiung gewährt. Bei diesen Unternehmen handelte es sich um Unternehmen mit großen Rechenzentren.

([21]) Siehe auch Fußnote 6.

([22]) Die BNetzA ist eine Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Sie stellt in erster Linie die Einhaltung des Telekommunikationsgesetzes (TKG), des Postgesetzes (PostG) und des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) sowie der einschlägigen Verordnungen sicher, um die Liberalisierung der Märkte für Telekommunikation, Post und Energie zu gewährleisten. Sie ist auch für die Eisenbahnregulierung zuständig. In all diesen Regulierungsbereichen wacht sie darüber, dass der Netzzugang diskriminierungsfrei und unter transparenten Bedingungen erfolgt, und prüft die Netznutzungsentgelte. Zur Erreichung ihrer Ziele verfügt die BNetzA über wirksame Verfahren und Instrumente, die auch Informations- und Untersuchungsrechte, abgestufte Sanktionsmöglichkeiten und das Recht auf Erlass von Regulierungsbeschlüssen einschließen. Ihr Beirat besteht aus 16 Mitgliedern des Bundestages und 16 Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates; die Vertreter oder Vertreterinnen des Bundesrates müssen Mitglieder einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Beirates werden auf Vorschlag des Bundestages und des Bundesrates von der Bundesregierung berufen (Paragraf 5 des Gesetzes über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 7. Juli 2005, BGBl. I S. 1970). Die BNetzA wird von einem Präsidenten und zwei Vizepräsidenten geleitet. Sie werden auf Vorschlag des Beirates von der Bundesregierung benannt (Paragraf 3 des Gesetzes über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 7. Juli 2005, BGBl. I S. 1970). Ihre Ernennung erfolgt durch den Bundespräsidenten. Die BNetzA ist jedoch nicht die einzige Regulierungsbehörde in Deutschland. In einigen Bundesländern sind separate Regulierungsbehörden eingerichtet worden (die Landesregulierungsbehörden).

([23]) Artikel 1 der Verordnung vom 14. August 2013 zur Änderung von Verordnungen auf dem Gebiet des Energiewirtschaftsrechts (BGBl. I S. 3250).

(28) Laut den von Deutschland übermittelten Schätzungen belaufen sich die Erlöse, die den Netzbetreibern aufgrund der vollständigen Befreiung im Zeitraum 2011-2013 im Vergleich zu einer Situation entgangen sind, in der die Bandlastverbraucher das normale Entgelt gezahlt hätten, auf rund 900 Mio. EUR. Der Verlust fällt jedoch wahrscheinlich niedriger aus, da die Netzbetreiber bei der Berechnung der Netzentgelte für 2011 gewöhnlich berücksichtigt hatten, dass die Bandlastverbraucher nach Paragraf 19 Absatz 2 StromNEV 2010 für individuelle Netzentgelte infrage kamen. Die Schätzung wird jedoch durch die Tatsache erschwert, dass sich die Schwelle, ab der ein Unternehmen für ein individuelles Netzentgelt infrage kam, am 1. Januar 2011 änderte (nunmehr 7 000 Benutzungsstunden statt 7 500 Benutzungsstunden) und dass die individuellen Netzentgelte für bestimmte Bandlastverbraucher womöglich nicht attraktiv genug waren, da sie je nach Standort und anderen Faktoren, die die Berechnung der individuellen Netzentgelte beeinflussen, zu keiner deutlichen Verringerung der von ihnen zu entrichtenden Netzentgelte geführt hätten.

2.4. *FINANZIERUNGSMECHANISMUS*

2.4.1. DER IN PARAGRAF 19 STROMNEV 2011 BESCHRIEBENE FINANZIERUNGSMECHANISMUS

(29) Da die von den Netzentgelten befreiten Bandlastverbraucher an verschiedene Netzebenen angeschlossen waren, führte die Befreiung sowohl bei den Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) als auch bei den Verteilernetzbetreibern (VNB) zu Mindererlösen. Paragraf 19 Absatz 2 Satz 6 StromNEV 2011 verpflichtete die ÜNB dazu, den VNB die aus der vollständigen Befreiung resultierenden Mindererlöse zu erstatten. Aus den im Abschnitt 2.4.3 im Einzelnen dargelegten Gründen fand eine solche Erstattung de facto erst ab 2012 statt. Im Jahr 2011 wurden die Verluste von den ÜNB und VNB getragen, an deren Netze die von den Netzentgelten befreiten Bandlastverbraucher angeschlossen waren.

(30) Außerdem mussten die ÜNB nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 7 StromNEV 2011 die Summe ihrer Zahlungen an die VNB und ihre eigenen entgangenen Erlöse über eine finanzielle Verrechnung untereinander ausgleichen. Für die genauen Regeln über die Verrechnungsmethode verwies Paragraf 19 Absatz 2 StromNEV 2011 auf Paragraf 9 des damals geltenden Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes ([24]) (im Folgenden „KWKG"), der entsprechend Anwendung finden sollte. Die Verrechnung diente der Verteilung der finanziellen Belastung auf die einzelnen ÜNB, sodass jeder ÜNB gemessen an der Strommenge, die er an (direkt oder indirekt) an sein Netzgebiet angeschlossene Letztverbraucher liefert, die gleiche finanzielle Last trug. In Paragraf 9 KWKG, auf den Paragraf 19 Absatz 2 Satz 7 StromNEV 2011 verwies, war der Mechanismus festgelegt, nach dem die ÜNB über die sogenannte KWK-Umlage einen Ausgleich für die zusätzlichen Kosten erhielten, die sich aus ihren im KWKG verankerten Verpflichtungen ergaben, den an ihr Netz angeschlossenen Betreibern von KWK-Anlagen einen Zuschlag zu zahlen und den VNB die Kosten zu erstatten, die diesen durch die Zahlung von Zuschlägen an die an ihr Netz angeschlossenen Betreiber von KWK-Anlagen entstanden ([25]). Infolge der analogen Anwendung des Paragrafen 9 KWKG durften die Netzbetreiber eine Umlage einführen, um einen Ausgleich für die finanziellen Verluste zu erhalten, die ihnen aus der vollständigen Befreiung entstanden: die Erlöse aus dieser Umlage mussten von den VNB an die ÜNB weitergeleitet werden ([26]).

(31) Darüber hinaus hieß es in Paragraf 19 Absatz 2 StromNEV 2011, dass Paragraf 20 StromNEV 2011 entsprechend gelte. Nach Paragraf 20 StromNEV 2011 mussten die Netzbetreiber vor der Veröffentlichung der Netzentgelte für Strom sicherstellen, dass die Erlöse aus den Entgelten ausreichten, um die erwarteten Kosten zu decken.

(32) Seit dem Inkrafttreten der ARegV, mit der ein Regulierungssystem geschaffen wurde, das Netzbetreibern Anreize für ein effizienteres Netzmanagement bieten soll, müssen die Netzentgelte nicht mehr von der BNetA genehmigt werden (Paragraf 23a EnWG). Stattdessen heißt es in Paragraf 32 Absatz 1 Nummer 1 ARegV 2011, dass die

([24]) Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2101). Dieses Gesetz wurde geändert durch Artikel 11 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1634). Paragraf 9 KWKG wurde zwischen dem 1. Januar 2011 und dem 31. Dezember 2013 nicht geändert. Das KWKG wurde am 21. Dezember 2015 durch das Gesetz zur Neuregelung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes neu gefasst (BGBl. I S. 2498); der in Paragraf 9 vorgesehene Ausgleichsmechanismus wurde jedoch (in detaillierterer Form) beibehalten und war nun Gegenstand der Paragrafen 26 bis 28 des KWKG vom 21. Dezember 2015. Das KWKG wurde anschließend durch das Gesetz vom 22. Dezember 2016 zur Änderung der Bestimmungen zur Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung und zur Eigenversorgung (BGBl. I S. 3106) geändert.

([25]) Für eine ausführliche Beschreibung des Ausgleichssystems nach Paragraf 9 KWKG, der infolge der Änderung durch das Gesetz vom 22. Dezember 2016 zur Änderung der Bestimmungen zur Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung und zur Eigenversorgung (BGBl. I S. 3106) zu Paragraf 29 KWKG 2016 wurde, siehe Abschnitt 2.3 (ermäßigte KWK-Umlage) des Beschlusses der Kommission vom 23. Mai 2017 über die Beihilferegelung SA.42393 (2016/C) (ex 2015/N) Deutschlands für bestimmte Letztverbraucher.

([26]) Siehe insbesondere Paragraf 9 Absatz 7 KWKG, der die Einführung der Umlage auf den verbrauchten Strom zuzüglich zu den Netzentgelten vorsieht, sowie Paragraf 9 Absatz 4 KWKG, der den ÜNB einen Anspruch auf Belastungsausgleich durch die VNB verleiht (d. h. einen Anspruch darauf, dass die VNB die Erlöse aus der Umlage an die ÜNB weiterleiten).

BNetzA die Obergrenzen der zulässigen Gesamterlöse eines Netzbetreibers aus den Netzentgelten genehmigt. Nach Paragraf 17 ARegV 2011 müssen diese Erlösobergrenzen bei der Bestimmung der Netzentgelte durch die Netzbetreiber berücksichtigt werden.

(33) Die Netzbetreiber sind jedoch weiterhin verpflichtet, vor der Veröffentlichung der Netzentgelte für Strom sicherzustellen, dass die Erlöse aus den Entgelten zur Deckung der erwarteten Kosten ausreichen (und gleichzeitig die Erlösobergrenzen nicht überschreiten).

(34) Wie in Abschnitt 2.4.2 beschrieben, hat die BNetzA einen Beschluss erlassen, um das 2012 eingerichtete Umlagesystem im Detail zu regeln. Allerdings wurden die Bestimmungen des Paragrafen 19 Absatz 2 Sätze 6 und 7 StromNEV 2011 im Jahr 2011 nicht umgesetzt, sodass jeder Netzbetreiber seine eigenen Kosten tragen musste (siehe Abschnitt 2.4.3).

2.4.2. FINANZIERUNG ÜBER DIE „§19-UMLAGE“ AB 2012

(35) Der Rechtsrahmen für den Ausgleich und die Verrechnung der aus der vollständigen Befreiung resultierenden Mindererlöse wurde durch den Beschluss der BNetzA vom 14. Dezember 2011 ([27]) (im Folgenden „Beschluss der BNetzA vom 14. Dezember 2011“) festgelegt, der auf Grundlage des Paragrafen 29 Absatz 1 EnWG und des Paragrafen 30 Absatz 2 Nummer 6 StromNEV 2011 erlassen worden war ([28]). Mit dem Beschluss wurden die VNB dazu verpflichtet, von den Letztverbrauchern eine Umlage zu erheben — die sogenannte §19-Umlage. Darüber hinaus verpflichtete die BNetzA die VNB dazu, die Erlöse aus dieser Umlage monatlich an die ÜNB weiterzuleiten (siehe auch Paragraf 9 Absatz 5 KWKG, auf den Paragraf 19 Absatz 2 Satz 7 StromNEV 2011 Bezug nimmt).

(36) Der Zweck der §19-Umlage bestand darin, einen Finanzierungsmechanismus zu schaffen, mit dem die finanzielle Belastung, die sich aus der Anwendung von Paragraf 19 Absatz 2 StromNEV 2011 ergibt, transparent und gleichmäßig verteilt wird, sodass für alle Stromverbraucher in ganz Deutschland gleiche Bedingungen geschaffen werden.

(37) Die Höhe der §19-Umlage wurde nicht von der BNetzA berechnet, sondern musste jedes Jahr von den ÜNB anhand der von der BNetzA festgelegten Methode ermittelt werden. Das heißt, dass die ÜNB einerseits die zu erwartenden Mindererlöse, die sich aus der Befreiung im Vergleich zur Entrichtung der vollen Netzentgelte ergaben, und andererseits den zu erwartenden Verbrauch bestimmen mussten, um die §19-Umlage pro kWh zu ermitteln. Für das erste Durchführungsjahr (d. h. 2012) setzte die BNetzA den Betrag, der durch die §19-Umlage gedeckt werden musste, mit 440 Mio. EUR an. Dieser Betrag diente als Grundlage für die Berechnung der Umlage. Von diesem Betrag mussten 300 Mio. EUR als Ausgleich für die aufgrund der vollständigen Befreiung entgangenen Erlöse zurückfließen. Die verbleibenden 140 Mio. EUR waren dazu bestimmt, die Mindererlöse zu decken, die sich aus den gemäß Paragraf 19 Absatz 2 Satz 1 StromNEV 2011 gewährten individuellen Netzentgelten ergaben.

(38) Vor den Änderungen der StromNEV durch Artikel 7 des Gesetzes vom 26. Juli 2011 wurden die aus den individuellen Netzentgelten für atypische Netznutzer resultierenden Mindererlöse über die Netzentgelte ausgeglichen, sofern es sich bei dem Netzbetreiber um ein effizientes Unternehmen handelte, der somit nach der ARegV seine gesamten Kosten decken konnte. Da die Netzbetreiber bereits im Voraus wussten, dass einige Nutzer weniger zahlen würden, konnten sie dies bei der Bestimmung der Netzentgelte nach Paragraf 20 StromNEV bereits berücksichtigen. Nach Paragraf 19 Absatz 2 Sätze 6 und 7 StromNEV2011 mussten die den Netzbetreibern entgangenen Erlöse, die aus den individuellen Netzentgelten für Verbraucher nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 1 StromNEV und der vollständigen Befreiung von Bandlastverbrauchern resultierten, über eine spezielle Umlage ausgeglichen werden.

(39) Ferner mussten die ÜNB gemäß dem Beschluss der BNetzA vom 14. Dezember 2011 in jedem Jahr prüfen, wie hoch der tatsächliche Finanzbedarf für das vorhergehende Jahr war. Gingen die Einnahmen aus der §19-Umlage über den Betrag hinaus, der tatsächlich benötigt wurde, um den ÜNB die infolge der vollständigen Befreiung und des Ausgleichs für die VNB entgangenen Erlöse zu erstatten, so war die Umlage im Folgejahr um die Differenz zu verringern. Reichten die Einnahmen nicht aus, so wurde die Umlage entsprechend erhöht.

2.4.3. FINANZIERUNGSMECHANISMUS IM JAHR 2011

(40) Im Beschluss der BNetzA vom 14. Dezember 2011 wurde ausdrücklich festgestellt, dass die im Jahr 2011 entgangenen Erlöse nicht über den in Erwägungsgrund 30 beschriebenen Ausgleichs- und Verrechnungsmechanismus gedeckt wurden.

(41) Die VNB hatten daher keinen Anspruch auf einen Ausgleich der im Jahr 2011 entstandenen Verluste vonseiten der ÜNB. Sowohl die VNB als auch die ÜNB mussten diese entgangenen Erlöse aus eigenen Mitteln decken.

([27]) BK8-11-024.

([28]) Paragraf 29 Absatz 1 EnWG ermächtigt die BNetzA, im Wege einer für die Netzbetreiber bindenden Entscheidung die konkreten Bedingungen und Methoden für den Netzzugang festzulegen. In Paragraf 30 Absatz 2 Nummer 6 StromNEV 2011 heißt es, dass eine solche Entscheidung insbesondere die Festlegung sachgerechter Netzentgelte betreffen kann.

(42) Sie konnten diese Verluste in ihren nach der ARegV eingerichteten Regulierungskonten ausweisen.

(43) Wie in Erwägungsgrund 32 erwähnt, wurde mit der ARegV ein Regulierungssystem geschaffen, das Netzbetreibern Anreize für ein effizienteres Netzmanagement bieten soll, da diese einer von der BNetA festgelegten Erlösobergrenze unterliegen. Die Erlösobergrenze wird für eine Regulierungsperiode von maximal fünf Jahren genehmigt. Die Netzbetreiber müssen der BNetzA für die Festsetzung der Erlösobergrenze vor Beginn der Regulierungsperiode verschiedene Buchhaltungsdaten (einschließlich Kosten und Erlöse) übermitteln. Die Obergrenze für die Erlöse, die ein Netzbetreiber aus den Entgelten der Netznutzer erzielen darf, verändert sich im Laufe der fünfjährigen Regulierungsperiode unter Berücksichtigung der Ineffizienzen der Netzbetreiber, um ihnen einen Anreiz zu bieten, ihre Effizienz zu steigern. Das heißt, dass die genehmigte Erlösobergrenze im Laufe des Regulierungszeitraums sinkt. Die Effizienz der Netzbetreiber wird vor Beginn der jeweiligen Regulierungsperiode mittels eines von der BNetA durchgeführten Effizienzvergleichs bestimmt. Die erste Regulierungsperiode lief von 2009 bis 2013. Die zweite Regulierungsperiode begann 2014 und endet 2018.

(44) Die positive oder negative Differenz ([29]) zwischen der genehmigten Erlösobergrenze und den tatsächlich erzielten Erlösen wird auf einem speziellen Regulierungskonto (Paragraf 5 ARegV), einem von der BNetzA verwalteten Rechnungslegungsinstrument, verbucht, um den Netzbetreibern einen Anreiz zu bieten, effizienter zu werden.

(45) Am Ende der fünfjährigen Regulierungsperiode 2009-2013 wurden die Mehrerlöse mit den Mindererlösen verrechnet. Der daraus resultierende positive oder negative Saldo wurde auf die nächste Regulierungsperiode übertragen (Paragraf 5 Absatz 4 ARegV 2011) und in Form von Zu- oder Abschlägen auf die geltende Erlösobergrenze über die fünf Jahre der zweiten Regulierungsperiode verteilt.

(46) Wenn jedoch die in einem bestimmten Jahr der Regulierungsperiode erzielten Erlöse die genehmigte Erlösobergrenze um mehr als 5 % überstiegen, mussten die betreffenden Netzbetreiber ihre Netzentgelte anpassen (um das Auftreten einer vergleichbaren Situation im folgenden Jahr zu vermeiden und zu verhindern, dass die Senkung der Netzentgelte bis zur nächsten Regulierungsperiode aufgeschoben würde). Wenn die in einem bestimmten Jahr der Regulierungsperiode erzielten Erlöse die genehmigte Erlösobergrenze um mehr als 5 % unterschritten, hatte der betreffende Netzbetreiber das Recht, seine Netzentgelte anzupassen (um das Auftreten einer vergleichbaren Situation im folgenden Jahr zu vermeiden und einen abrupten Anstieg der Netzentgelte in der nächsten Regulierungsperiode zu verhindern). In letzterem Fall konnte aber der Netzbetreiber selbst entscheiden, ob er die Netzentgelte anpassen wollte oder nicht.

(47) Vor diesem Hintergrund mussten die den Netzbetreibern durch die vollständige Befreiung im Jahr 2011 entstandenen Mindererlöse ausgeglichen werden. Zum Zeitpunkt der Verprobung ([30]) für 2011 (die 2010 durchgeführt wurde) war noch nichts über die vollständige Befreiung bekannt. Somit konnte sie bei der Bestimmung der Netzentgelte für 2011 auch nicht berücksichtigt werden. Wie Deutschland in einer E-Mail vom 24. Oktober 2017 bestätigt hat, konnten die im Jahr 2011 entgangenen Erlöse (d. h. die Differenz zwischen den zulässigen Erlösen und den tatsächlich erzielten Erlösen) auf Grundlage der damals geltenden ARegV 2011 nicht durch eine Anpassung der 2011 erhobenen Netzentgelte ausgeglichen werden, da die Netzentgelte im Voraus im Rahmen der Verprobung nach Paragraf 20 StromNEV festgelegt werden mussten und nicht unterjährig angepasst werden konnten. So waren die Netzbetreiber verpflichtet, diese Verluste durch Gewinne aus anderen Jahren der Regulierungsperiode auszugleichen. Dies ist auch der Grund, warum die Netzbetreiber die Befreiung im Jahr 2011 und den Beschluss der BNetzA angefochten haben.

(48) Die Mindererlöse, die bei den Netzbetreibern auf Grundlage der vollständigen Befreiung entstanden waren, konnten auch nicht durch eine Erhöhung der Netzentgelte im Jahr 2012 ausgeglichen werden, da sich die Netzentgelte für 2012 nur auf die für 2012 prognostizierten Kosten stützen durften. Die Mindererlöse mussten — wenn sie nicht bereits durch Effizienzgewinne im Jahr 2011 ausgeglichen wurden — auf dem Regulierungskonto verbucht werden. Wenn die 2011 entgangenen Erlöse am Ende der ersten Regulierungsperiode durch Mehrerlöse aus anderen Jahren der Regulierungsperiode ausgeglichen wurden, wurde kein Verlustausgleich vorgenommen. Nur wenn die Minderlöse nicht durch Mehrerlöse in der 2013 endenden Regulierungsperiode ausgeglichen werden konnten, konnten die 2011 entgangenen Erlöse in der nächsten Regulierungsperiode zu einem indirekten Ausgleich in Form einer leichten Anhebung der genehmigten Erlösobergrenze führen. Doch selbst in einem solchen Fall würde es normalerweise nicht zu einem vollständigen Ausgleich kommen, da nach der ARegV nicht die vollen Kosten, sondern lediglich die Kosten eines effizienten Betreibers erstattet werden.

([29]) Vor ihrer Verbuchung werden die Beträge zunächst dahin gehend korrigiert, dass sie die tatsächlich übertragene Strommenge widerspiegeln, damit die Erlösdifferenz nicht einfach auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass die Netznutzer mehr oder weniger Strom bezogen haben als bei der Festlegung der Erlösobergrenze angenommen wurde.

([30]) Nach Paragraf 20 StromNEV haben Netzbetreiber im Rahmen der Ermittlung der Netzentgelte sicher zu stellen, dass ein zur Veröffentlichung anstehendes Entgeltsystem geeignet ist, die nach Paragraf 4 StromNEV ermittelten Kosten zu decken. Dies wird als Verprobung der Netzentgelte bezeichnet.

2.5. *ZIEL DER VOLLSTÄNDIGEN BEFREIUNG*

(49) Aus der Begründung der StromNEV 2011 ergibt sich, dass die vollständige Befreiung der Bandlastverbraucher aufgrund der angeblich netzstabilisierenden Wirkung dieser Verbraucher eingeführt worden war ([31]).

2.6. *GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES VERFAHRENS*

(50) In ihrem Einleitungsbeschluss kam die Kommission zu dem Schluss, dass die vollständige Befreiung Bandlastverbrauchern mit einem jährlichen Stromverbrauch von mindestens 7 000 Benutzungsstunden und mehr als 10 GWh einen selektiven Vorteil verschafft hat. Ferner kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass es sich bei der 2012 eingeführten §19-Umlage um staatliche Mittel handelte und dass die ÜNB mit ihrer Verwaltung beauftragt worden waren, wobei sie von der BNetzA über das Regulierungskonto überwacht wurden. Was das Jahr 2011 angeht, so äußerte die Kommission Bedenken, dass die vollständige Befreiung bereits vor Einführung der §19-Umlage aus staatlichen Mitteln finanziert worden sein könnte. Die Kommission wies darauf hin, dass sich das Vorliegen staatlicher Mittel daraus ableiten lässt, dass die Netzbetreiber nach Paragraf 9 KWKG von den Netznutzern eine Umlage erheben konnten, deren Erlöse von den ÜNB verwaltet wurden. Ferner war die Kommission der Auffassung, dass die aus der vollständigen Netzentgeltbefreiung im Jahr 2011 resultierenden Mindererlöse möglicherweise über das von der BNetzA überwachte Regulierungskonto hätten ausgeglichen werden konnten.

(51) Die Kommission stellte außerdem fest, dass Deutschland keine Gründe für die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt dargelegt hatte, sondern sich lediglich auf die netzstabilisierende Wirkung berufen hatte, ohne diese zu quantifizieren. Daher leitete die Kommission das förmliche Prüfverfahren ein.

2.7. *ENTWICKLUNGEN NACH DEM EINLEITUNGSBESCHLUSS*

(52) Da den Netzbetreibern nicht garantiert wurde, dass sie die aus der vollständigen Befreiung im Jahr 2011 resultierenden Mindererlöse ausgleichen könnten, fochten einige von ihnen die entsprechenden Beschlüsse der BNetzA und konkret ihren Beschluss vom 14. Dezember 2011 an. In seinem Beschluss vom 8. Mai 2013 kam das Oberlandesgericht Düsseldorf ([32]) zu dem Schluss, dass die vollständige Befreiung in den Jahren 2011 bis 2013 rechtswidrig war, und widerrief die Befreiung, die dem betreffenden Unternehmen gewährt worden war. Das Oberlandesgericht stellte fest, dass sich die vollständige Befreiung nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 nicht in den Grenzen der Ermächtigungsgrundlage in Paragraf 24 EnWG 2011 halte, der die Bundesregierung lediglich zur Festlegung der Modalitäten für die Berechnung individueller Netzentgelte, nicht aber zur vollständigen Befreiung von den Netzentgelten ermächtige. Darüber hinaus stellte das Oberlandesgericht fest, dass es sich bei den Netzentgelten um eine Gegenleistung für eine erbrachte Dienstleistung (d. h. den Netzzugang und die Netznutzung) handele und die vollständige Befreiung weder als individuelles Netzentgelt noch als Gegenleistung für eine erbrachte Dienstleistung zu betrachten sei, sondern vielmehr als eine Privilegierung, d. h. eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass dem Netzbetreiber für die Nutzung des Netzes ein angemessenes Netzentgelt gezahlt werden sollte. Die netzstabilisierende Wirkung der Bandlastverbraucher könne allenfalls eine Reduktion der Netzentgelte, nicht aber eine vollständige Befreiung rechtfertigen, da auch die Bandlastverbraucher das Netz nutzten. Abschließend stellte das Oberlandesgericht fest, dass die §19-Umlage kein Netzentgelt sei, sondern eine Abgabe, die zusätzlich zu den Netzentgelten erhoben wird: es handele sich dabei nicht um eine Gegenleistung für die Nutzung des Netzes, sondern lediglich um eine Abgabe, die eingeführt wurde, um die Mindererlöse zu kompensieren, die den Netzbetreibern durch die vollständige Befreiung entstanden.

(53) Mit Beschluss vom 6. Oktober 2015 ([33]) bestätigte der Bundesgerichtshof den Beschluss des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 8. Mai 2013. Der Bundesgerichtshof bestätigte, dass sich die vollständige Befreiung nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 nicht in den Grenzen der Ermächtigungsgrundlage in Paragraf 24 EnWG 2011 halte, der die Bundesregierung lediglich zur Festlegung der Modalitäten für die Berechnung individueller Netzentgelte, nicht aber zur vollständigen Befreiung von den Netzentgelten ermächtige. Der Bundesgerichtshof stellte ferner fest, dass Paragraf 24 Absatz 1 Sätze 1 und 3 EnWG 2011 auf der Prämisse beruhten, dass die Netzbetreiber für die Nutzung ihrer Netze eine Gegenleistung verlangen könnten, und dass die netzstabilisierende Wirkung der Bandlastverbraucher nicht als Gegenleistung für den Netzbetreiber für die Nutzung seines Netzes angesehen werden könne, da diese netzstabilisierende Wirkung keine Gegenleistung für die Nutzung des Netzes, sondern eine bloße Folge der Netznutzung sei. Der Bundesgerichtshof stellte ferner fest, dass diese netzstabilisierende Wirkung zwar für die Netzbetreiber von wirtschaftlichem Interesse sein und verringerte Netzentgelte rechtfertigen könne, sie jedoch nicht automatisch eine vollständige Befreiung allein auf Grundlage der Anzahl der Benutzungsstunden rechtfertige, zumal auch Bandlastverbraucher einen Beitrag zur Höchstlast leisteten. Bei der Gewährung von Ermäßigungen müssten die spezifischen Auswirkungen jedes Bandlastverbrauchers auf das Netz berücksichtigt werden. Abschließend bestätigte der Bundesgerichtshof, dass die

([31]) BT-Drs. 17/6365, S. 34.
([32]) VI-3 Kart 178/12 (V). Am 6. März 2013 hatte das Oberlandesgericht bereits ein ähnliches Urteil erlassen, als ein Netzbetreiber den Beschluss der BNetzA vom 14. Dezember 2011 angefochten hatte.
([33]) EnVR 32/13.

§19-Umlage kein Netzentgelt darstelle, sondern eine Abgabe, die zusätzlich zu den Netzentgelten erhoben wird. Es handele sich dabei nicht um eine Gegenleistung für die Nutzung des Netzes, sondern lediglich um eine Abgabe, die eingeführt wurde, um die Mindererlöse zu kompensieren, die den Netzbetreibern durch die vollständige Befreiung entstanden.

(54) Sowohl das Oberlandesgericht Düsseldorf als auch der Bundesgerichtshof erklärten die vollständige Befreiung nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 und die auf dieser Grundlage gewährten individuellen Netzentgeltbefreiungen für nichtig. Nach dem deutschen Verwaltungsrecht konnte der deutsche Staat jedoch aufgrund der Verjährungsvorschriften von den Begünstigten de facto keine Rückzahlung verlangen. Darüber hinaus heißt es im neuen Paragrafen 32 Absatz 7 StromNEV 2014, wie in Erwägungsgrund 55 dargelegt, dass Beschlüsse über die vollständige Befreiung, die auf der Grundlage des Paragrafen 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 erlassen wurden, erst ab dem 1. Januar 2014 unwirksam würden.

(55) Durch Verordnung vom 14. August 2013 ([34]) schaffte Deutschland die vollständige Befreiung ab dem 1. Januar 2014 ab und führte ab diesem Datum für Letztverbraucher mit einem jährlichen Stromverbrauch von mehr als 10 GWh und mindestens 7 000 Benutzungsstunden wieder individuelle Netzentgelte ein. Die BNetzA wurde nach der StromNEV in der durch Artikel 1 der Verordnung vom 14. August 2013 geänderten Fassung (im Folgenden „StromNEV 2014“) dazu verpflichtet, detaillierte Vorschriften über die Methode zur Ermittlung der individuellen Netzkosten festzulegen. Zu diesem Zweck führte die BNetzA per Beschluss ([35]) nach Paragraf 29 EnWG die Methode des physikalischen Pfades wieder ein. Auch wenn sie geringfügig geändert wurde, entspricht die Methode im Wesentlichen der Methode des physikalischen Pfades, die nach der StromNEV 2010 zur Berechnung der individuellen Netzentgelte verwendet worden war (siehe Erwägungsgrund 19 dieses Beschlusses). Der Beschluss der BNetzA zur Methode des physikalischen Pfades wurde mit dem Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 13. Dezember 2016 ([36]) bestätigt. Darin erkennt der Bundesgerichtshof ausdrücklich an, dass die Methode des physikalischen Pfades die verursachungsgerechte Ermittlung der von den einzelnen Bandlastverbrauchern verursachten Netzkosten ermögliche.

(56) Sowohl der Beschluss vom 8. Mai 2013 des Oberlandesgerichts Düsseldorf als auch der Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 6. Oktober 2015 hatten nur Auswirkungen auf die Verfahrensbeteiligten und führten nicht zu einer generellen Aufhebung aller Beschlüsse über die vollständige Befreiung. In Paragraf 32 Absatz 7 StromNEV 2014 heißt es deshalb, dass alle Beschlüsse über die vollständige Befreiung, die von einer Regulierungsbehörde auf der Grundlage des Paragrafen 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 erlassen wurden, ab dem 1. Januar 2014 unwirksam würden. Auf ausstehende Anträge auf Befreiungen nach Paragraf 19 Absatz 2 StromNEV 2011 sowie auf Fälle, in denen ein Beschluss über eine vollständige Befreiung durch eine gerichtliche Entscheidung aufgehoben wurde, sei (rückwirkend ab dem 1. Januar 2012) Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2014 anzuwenden. Für 2011 wurde in solchen Fällen die StromNEV wie vor der Einführung der vollständigen Befreiung angewandt (d. h. ggf. auf Grundlage des physikalischen Pfades ermittelte individuelle Netzentgelte).

(57) Mit Beschluss vom 12. April 2016 ([37]) hob der Bundesgerichtshof den Beschluss der BNetzA vom 14. Dezember 2011 auf (siehe Erwägungsgründe 35 bis 39). Der Bundesgerichtshof stellte in diesem Beschluss fest, dass der Beschluss der BNetzA vom 14. Dezember 2011 nicht durch die Ermächtigungsgrundlage in Paragraf 24 EnWG gedeckt sei. Im Anschluss an das Urteil änderte der deutsche Gesetzgeber Paragraf 24 EnWG und schaffte somit rückwirkend Abhilfe in Bezug auf die fehlende Ermächtigungsgrundlage für die §19-Umlage ([38]).

3. **STELLUNGNAHMEN BETEILIGTER**

(58) Bei der Kommission gingen Stellungnahmen von folgenden Unternehmen ein: Ahlstrom GmbH, AlzChem AG, Aurubis AG, Bender GmbH, Fitesa Germany GmbH, Evonik Industries AG, Hans Adler OHG, Linde Gas Produktionsgesellschaft, Norske Skog Walsum GmbH, Oxxynova GmbH, Ruhr Oel GmbH, Saalemühle Alsleben GmbH, Sasol Wax GmbH, SETEX-Textil GmbH, Bundesverband der Energieabnehmer e.V., Currenta GmbH & Co. KG, Air Liquide Deutschland GmbH, InfraServ GmbH & Co. KG, Naturin Viscofan GmbH, Wirtschaftsvereinigung Stahl, Wirtschaftsvereinigung Metalle, Hydro Aluminium Rolled Products GmbH, Norsk Hydro ASA, Papierfabrik Scheufelen GmbH & Co. KG, ThyssenKrupp Steel Europe AG, Trimet Aluminium AG, UPM GmbH, Verband der Chemischen Industrie e.V., Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V. und Xstrata Zink GmbH/Glencore. In allen eingegangenen Stellungnahmen wird geltend gemacht, dass die vollständige Befreiung keine staatliche Beihilfe darstelle. Die in den Stellungnahmen zur Bekräftigung dieses Standpunkts vorgebrachten Argumente sind in den folgenden Erwägungsgründen zusammengefasst.

(59) Die Beteiligten vertreten die Auffassung, dass die vollständige Befreiung den befreiten Bandlastverbrauchern keinen Vorteil verschafft habe. Sie sei vielmehr eine Gegenleistung für den Beitrag der Bandlastverbraucher zur

([34]) Verordnung zur Änderung von Verordnungen auf dem Gebiet des Energiewirtschaftsrechts (BGBl. I S. 3250).
([35]) BK4-13-739.
([36]) EnVR 34/15.
([37]) EnVR 25/13.
([38]) Siehe Paragraf 24 EnWG, geändert durch Artikel 1 des Strommarktgesetzes vom 26.7.2016 (BGBl. I S. 1786).

allgemeinen Stabilität des Stromnetzes gewesen. Ein Beteiligter ist der Auffassung, dass die vollständige Befreiung einen Ausgleich für eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne des Altmark-Urteils ([39]) darstelle. Insbesondere wird vorgebracht, dass die Bandlastabnahme, die eine vollständige Befreiung ermögliche, eine Voraussetzung für eine kontinuierliche Stromerzeugung aus Kraftwerken mit Synchrongeneratoren sei. Diese Kraftwerke seien für die Netzstabilität sehr wichtig, da sie dazu beitrügen, Frequenzsprünge zu vermeiden. Einige Beteiligte beziehen sich in diesem Zusammenhang auf eine Studie vom 20. Januar 2012 zur Ermittlung der technischen Mindesterzeugung des konventionellen ([40]) Kraftwerksparks zur Gewährleistung der Systemstabilität in den deutschen Übertragungsnetzen bei hoher Einspeisung aus erneuerbaren Energien ([41]) (im Folgenden „Studie von 2012"). Einige Beteiligte halten den Vorteil für nicht selektiv, sondern für durch den Aufbau und die Natur der Netzentgelte in Deutschland gerechtfertigt. Sie erklären in diesem Zusammenhang, dass die Prognostizierbarkeit des Abnahmeverhaltens der Bandlastverbraucher zu einer erheblichen Verringerung der Netzkosten führe, da dadurch weniger Regelenergie und Reserven benötigt werde. Darüber hinaus blieben durch das stetige Abnahmeverhalten die Netzanlagen länger erhalten, wodurch sich die Materialkosten verringerten. Diese Kosten müssten andernfalls von den ÜNB im Rahmen ihrer in Paragraf 11 EnWG festgelegten Aufgaben getragen werden. Einige Beteiligte machen auch geltend, dass die Bandlastverbraucher einen Beitrag zur Spannungshaltung und zur Vermeidung von Stromausfällen leisteten und die vollständige Befreiung einen Ausgleich dafür darstelle. Darüber hinaus wird in den Stellungnahmen die Auffassung vertreten, die von den Netzentgelten befreite Bandlastabnahme garantiere die Einspeisung von Strom aus fluktuierenden erneuerbaren Energiequellen. Damit würden sich sowohl die Netzausbaukosten als auch die Ausgleichszahlungen im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes ([42]) (EEG) verringern.

(60) Darüber hinaus vertraten die Beteiligten die Ansicht, dass die vollständige Befreiung nicht aus staatlichen Mitteln finanziert worden sei. Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 sei Teil des allgemeinen Netzentgeltsystems gewesen, und es habe sich somit um eine reine Preisregulierung gehandelt. Der Umstand, dass die vollständige Befreiung von einer Genehmigung durch die BNetzA abhängig war, wird von den Beteiligten als rein formaler Aspekt angesehen, der für sich genommen nicht ausreiche, um eine Finanzierung aus staatlichen Mitteln festzustellen.

(61) Insbesondere argumentierten die Beteiligten, dass die vollständige Befreiung nach der Einführung der §19-Umlage im Jahr 2012 nicht mehr als aus staatlichen Mitteln finanziert betrachtet werden könne. Die §19-Umlage sei Teil des allgemeinen Netzentgeltsystems. Folglich weisen die Beteiligten die Einstufung der §19-Umlage als parafiskalische Abgabe zurück. Sie erklären, dass die Höhe der §19-Umlage nicht vom Staat festgelegt, sondern vielmehr von den Netzbetreibern auf der Grundlage der ihnen infolge der vollständigen Befreiung entgangenen Erlöse berechnet werde. Die §19-Umlage diene ausschließlich dazu, die sich aus der vollständigen Befreiung ergebende finanzielle Belastung auf alle Netznutzer in Deutschland zu verteilen. Zudem würden die Erlöse aus der §19-Umlage weder dem Staatshaushalt zufließen noch unter staatlicher Kontrolle stehen. In dieser Hinsicht erklärten die Beteiligten, dass die ÜNB in Bezug auf die Verwendung der Erlöse aus der §19-Umlage über Ermessensspielraum verfügten. Sie wiesen das Argument zurück, die ÜNB würden die Erlöse aus der §19-Umlage zentralisieren und somit in ähnlicher Weise wie ein Fonds agieren. Sie erläutern, dass die gemeinsame Projektgruppe „Horizontaler Belastungsausgleich" (PG HoBA), auf die im Einleitungsbeschluss Bezug genommen wird, auf freiwilliger Basis eingerichtet worden sei und nur der technischen Koordinierung zwischen den ÜNB diene.

(62) Die Beteiligten machen außerdem geltend, dass die §19-Umlage nicht zwingend für die Finanzierung der vollständigen Befreiung verwendet werden musste. Auch ohne die §19-Umlage hätte die vollständige Befreiung zu einem Vorteil geführt; die infolge der vollständigen Befreiung entstandenen Mindererlöse hätten dann jedoch von den Netzbetreibern getragen werden müssen. Der in Abschnitt 2.4 dieses Beschlusses beschriebene Ausgleichsmechanismus müsse unabhängig von dem den Bandlastverbrauchern gewährten Vorteil betrachtet werden. Ohne den Ausgleichsmechanismus hätten die Netzbetreiber die Mindererlöse einfach in die Berechnung der Netzentgelte für die nicht befreiten Unternehmen einfließen lassen, wie es im Jahr 2011 der Fall war.

(63) Darüber hinaus machen die Beteiligten geltend, dass die vollständige Befreiung weder den Wettbewerb verfälscht noch den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt habe, da sie nur die finanzielle Belastung und den Wettbewerbsnachteil verringert habe, die aus den im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten deutlich höheren Netzentgelten in Deutschland resultierten.

([39]) Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([40]) Konventionelle Kraftwerke werden im Allgemeinen von den in den vergangenen Jahren entwickelten Kraftwerken unterschieden, die Strom aus erneuerbaren Energiequellen erzeugen (z. B. Wind- und Solarkraftwerke). Folgende Kraftwerke werden in der Regel als konventionelle Kraftwerke betrachtet: Kernkraftwerke, Stein- und Braunkohlekraftwerke, Öl- und Gaskraftwerke sowie Wasserkraftwerke.

([41]) IAEW/Consentec/FGH, Studie zur Ermittlung der technischen Mindesterzeugung des konventionellen Kraftwerksparks zur Gewährleistung der Systemstabilität in den deutschen Übertragungsnetzen bei hoher Einspeisung aus erneuerbaren Energien, Abschlussbericht 20. Januar 2012.

([42]) BGBl. I S. 2074 und BGBl. I S. 1634.

(64) Nur wenige Beteiligte erklären, dass die vollständige Befreiung mit dem Binnenmarkt vereinbar ist. Ihre Argumente beziehen sich im Wesentlichen auf den Beitrag der Bandlastverbraucher zur Netzstabilität und somit zur Versorgungssicherheit in Europa. Darüber hinaus machen sie geltend, dass die vollständige Befreiung im Einklang mit der Klimapolitik der Union die Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Unternehmen stärke und somit eine Auslagerung ihrer Tätigkeiten in Drittstaaten verhindere, die negative Folgen für die Wirtschaft der Union hätte, da sie z. B. zu einem Verlust von Wertschöpfungsketten und zu einer stärkeren Abhängigkeit der Union von Importen führen würde.

(65) Schließlich macht eine begrenzte Zahl von Beteiligten geltend, dass eine etwaige Rückforderung gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen würde. In diesem Zusammenhang bringen sie vor, dass die Kommission durch die Feststellung, dass die vollständige Befreiung aus staatlichen Mitteln finanziert wurde, von der Auslegung des Begriffs der staatlichen Beihilfe abweiche, die vor der vollständigen Befreiung sowohl in ihrer eigenen Beschlusspraxis als auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union Anwendung fand; dies gelte insbesondere für die Auslegung des Begriffs der staatlichen Mittel im PreussenElektra-Urteil.

(66) Nach Ablauf der Frist für die Einreichung von Stellungnahmen gingen bei der Kommission Stellungnahmen von zwei weiteren Beteiligten ein (Wacker Chemie AG und Koehler Kehl GmbH). Die Wacker Chemie AG nahm zur Methode des physikalischen Pfades Stellung, die von der BNetzA zur Bestimmung der individuellen Netzentgelte für Bandlastverbraucher entwickelt und ab 2014 angewandt wurde. Wacker vertrat die Ansicht, dass die Methode des physikalischen Pfades nicht für die Bestimmung individueller Netzentgelte geeignet sei, da das Netzentgelt davon abhänge, ob der Bandlastverbraucher in der Nähe eines Grundlastkraftwerks angesiedelt sei oder nicht. Wacker kritisierte auch, dass Wasserkraftwerke nicht als Grundlastkraftwerke angesehen werden und dass das fragliche Kraftwerk in der Lage sein muss, den gesamten potenziellen Strombedarf des Bandlastverbrauchers zu decken. Die vollständige Befreiung sei ein einfacheres Prinzip gewesen, das den Beitrag der Bandlastverbraucher zur Netzstabilität angemessen widerspiegele. Das Unternehmen brachte jedoch keine Argumente vor, die die stabilisierende Wirkung der Bandlastverbraucher belegen würden. Die Koehler Kehl GmbH übermittelte eine Stellungnahme zu einem Bericht der BNetzA vom 20. März 2015 ([43]) und wies auf Angaben in dem Bericht hin, die den Beitrag der Bandlastabnahme auf die Netzstabilität im Zeitraum 2011-2013 bestätigen. Auf dieser Grundlage vertritt die Koehler Kehl GmbH die Auffassung, dass es keinen selektiven Vorteil darstelle, wenn Bandlastverbraucher anders als andere Letztverbraucher behandelt würden. Das Unternehmen äußerte jedoch Zweifel an der Stichhaltigkeit des in dem Evaluierungsbericht vorgebrachten Arguments, dass eine stabilere Bandlastabnahme für die Netzstabilität weniger relevant werde. Die bei der Erarbeitung des Berichts verwendete Methode sei fehlerhaft, da z. B. Aussagen von Niederspannungsnetzbetreibern einbezogen würden, an deren Netze jedoch kein Bandlastverbraucher angeschlossen sei. Daher enthalte der Bericht keine zutreffende Aussage, die die stabilisierende Wirkung der Bandlastabnahme widerlegen würde. Darüber hinaus wurde in den Stellungnahmen ein anhaltender Bedarf an Grundlastkraftwerken und somit an Bandlastverbrauchern für die Netzstabilisierung geltend gemacht.

4. **STELLUNGNAHME DEUTSCHLANDS**

(67) Deutschland vertritt die Auffassung, dass es sich bei der vollständigen Befreiung, die Gegenstand des Einleitungsbeschlusses ist, nicht um eine staatliche Beihilfe gehandelt habe, da sie weder zu einem selektiven Vorteil geführt habe noch aus staatlichen Mitteln finanziert worden sei. Hilfsweise halten sie die vollständige Befreiung für mit dem Binnenmarkt vereinbar. In diesem Zusammenhang betonen sie die Notwendigkeit, während des Ausbaus der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien gleiche Wettbewerbsbedingungen für energieintensive Unternehmen in Europa zu gewährleisten.

(68) Die vollständige Befreiung entspreche der Logik des Netzentgeltsystems in Deutschland und insbesondere dem Grundsatz, dass die Netzentgelte (den Kosten) angemessen und diskriminierungsfrei sein sollen. Deutschland macht geltend, dass es der in Paragraf 16 Absatz 1 StromNEV verankerte Grundsatz der Verursachungsgerechtigkeit ebenso wie die in Paragraf 17 Absatz 1 Satz 2 StromNEV enthaltene Vorgabe, dass sich die Netzentgelte nach der jeweiligen Benutzungsstundenzahl richten müssen, erforderlich machten, Bandlastverbraucher anders zu behandeln als andere Letztverbraucher. Es fügte hinzu, dass die vollständige Befreiung als angemessene Gegenleistung für den Beitrag der Bandlastverbraucher zur Netzstabilität betrachtet werden sollte.

(69) Bandlastverbraucher unterscheiden sich laut Deutschland stark von „typischen Verbrauchern". Während typische Verbraucher einen schwankenden Verbrauch hätten, der nicht genau prognostizierbar sei, bezögen Bandlastverbraucher stets die gleiche Strommenge aus dem Netz. Durch die gute Prognostizierbarkeit der Stromabnahme von Bandlastverbrauchern verringere sich der Bedarf an Regelenergie, Reserven und Redispatch-Maßnahmen. In der Regel erleichtere die gute Prognostizierbarkeit die Netzplanung und führe zu einer effizienten Auslastung des Kraftwerksparks (sofern der Kraftwerkspark überwiegend aus konventionellen Kraftwerken bestehe). Müssten die Bandlastverbraucher die nach den Paragrafen 16 und 17 StromNEV berechneten Netzentgelte entrichten, so müssten sie einen vollen Beitrag zu all diesen Kosten leisten, auch wenn sie diese nicht verursachen. Da

([43]) BNetzA, Evaluierungsbericht zu den Auswirkungen des § 19 Abs. 2 StromNEV auf den Betrieb von Elektrizitätsversorgungsnetzen — Evaluierungsbericht gemäß § 32 Abs. 11 StromNEV, 20.3.2015.

Bandlastverbraucher in der Regel in der Nähe von Stromerzeugungsanlagen angesiedelt seien, würden sie nur einen kleineren Teil des Netzes nutzen und es würden bei ihrem Verbrauch weniger Netzverluste anfallen. Darüber hinaus trügen die von den Netzentgelten befreiten Bandlastverbraucher nicht zu einem erhöhten Netzausbaubedarf bei (es sei denn, sie seien selbst der Grund für den Netzausbau), da nur die oberhalb der konstanten Bandlast liegenden Verbrauchsschwankungen für den Netzausbau berücksichtigt würden. Bandlastverbraucher hätten einen positiven Einfluss auf die Frequenzhaltung, da eine gleichmäßige Nachfrage eines gewissen Umfangs Frequenzausschläge mildern könne, wodurch die Reaktionszeiten der Netzbetreiber verlängert würden.

(70) Deutschland erklärt ferner, dass das allgemeine Netzentgeltsystem nicht in angemessener Weise widerspiegele, in welchem Verhältnis die von den befreiten Bandlastverbrauchern verursachten Netzkosten zu den durch Verbraucher mit schwankendem Verbrauch verursachten Kosten stehen. Die Gleichzeitigkeitsfunktion basiere auf historischen Daten, sie garantiere jedoch nicht, dass Verbraucher mit schwankendem Abnahmeverhalten zur selben Zeit Strom entnehmen, wie es in der Vergangenheit der Fall war. Obwohl schwankende Verbraucher mit geringer Benutzungsstundenzahl empirisch auch durch einen niedrigen Gleichzeitigkeitsgrad gekennzeichnet seien, könne ihr Stromverbrauch dennoch (aufgrund der schlechten Prognostizierbarkeit ihres Verbrauchs) um die Jahreshöchstlast schwanken. Dies zwinge die Netzbetreiber dazu, bei der Dimensionierung des Netzes eine Sicherheitsmarge zu berücksichtigen. Für Bandlastverbraucher sei diese Sicherheitsmarge nicht erforderlich. Folglich würden in der Gleichzeitigkeitsfunktion die durch Bandlastverbraucher verursachten Kosten im Vergleich zu den von schwankenden Verbrauchern verursachten Kosten überbewertet.

(71) Schließlich erklärte Deutschland, dass eine große und stabile Last zu Skaleneffekten führe, die bei der Berechnung der Netzentgelte anhand der Gleichzeitigkeitsfunktion nicht berücksichtigt würden. Bei der Bestimmung der Netzentgelte auf der Grundlage der Gleichzeitigkeitsfunktion würden die von den Bandlastverbrauchern zu entrichtenden Netzentgelte daher zu hoch angesetzt.

(72) Zu diesem Punkt kommt Deutschland zu dem Schluss, dass Bandlastverbraucher im Vergleich zu Verbrauchern mit schwankendem Abnahmeverhalten zu einer Reihe von Kostensenkungen und Kosteneinsparungen beitrügen, die allen Netznutzern zugutekämen. Diese Einsparungen ließen sich nicht genau beziffern, könnten aber indirekt über die Zurechnung der durch den einzelnen Bandlastkunden individuell verursachten Kosten (inkrementellen Kosten) quantifiziert werden.

(73) Deutschland ist der Auffassung, dass die rechtliche Anforderung eines Stromverbrauchs von mehr als 10 GWh und mindestens 7 000 Benutzungsstunden gerechtfertigt und kohärent sei, da sie eine stabile und signifikante Stromentnahme (Bandlast) gewährleiste. Um die Benutzungsstundenzahl von 7 000 Stunden zu erreichen, müsste ein Letztverbraucher 80 % des Jahres in jeder Viertelstunde die maximale Jahreshöchstlast aus dem Netz beziehen. Die 7 000 Benutzungsstunden seien somit nicht von der verbrauchten Strommenge, sondern von der Stabilität des Verbrauchs abhängig. Mit anderen Worten können die 7 000 Benutzungsstunden nur dann erreicht werden, wenn der Verbraucher mindestens während 80 % des Jahres genau die gleiche Strommenge abnehmen würde. Deutschland erklärt ferner, dass die 10-GWh-Anforderung auf dieser Höhe festgelegt worden sei, da Netznutzer erst ab einer bestimmten Stromabnahme in Erwägung ziehen würden, sich aus dem System der allgemeinen Netzentgelte zu verabschieden ([44]).

(74) In Bezug auf den potenziellen Einsatz staatlicher Mittel vertritt Deutschland die Auffassung, dass der Staat keinerlei Kontrolle über die Finanzierung der vollständigen Befreiung ausübe. Die Genehmigung der vollständigen Befreiung durch die Regulierungsbehörde sei allein nicht ausreichend, um eine solche Kontrolle festzustellen.

(75) Ferner macht Deutschland geltend, dass die §19-Umlage keine Abgabe im Sinne des Urteils in der Rechtssache Essent ([45]) dargestellt habe. Zur Bekräftigung dieses Arguments weist Deutschland darauf hin, dass die Höhe der §19-Umlage nicht vom Staat festgelegt worden sei, sondern von den ÜNB, bei denen es sich vor allem um private Unternehmen handele. Des Weiteren würden etwaige Überschüsse aus der §19-Umlage — im Gegensatz zu dem Fall in der Rechtssache Essent — nicht an den Staat abgeführt. Die ÜNB könnten frei über die Verwendung der Erlöse aus der §19-Umlage entscheiden.

(76) Deutschland führt ferner aus, dass die bloße Tatsache, dass die §19-Umlage durch die BNetzA eingeführt wurde, für sich genommen nicht ausreiche, um eine staatliche Kontrolle festzustellen. Die §19-Umlage sei eingeführt worden, um die aus der vollständigen Befreiung resultierende finanzielle Belastung gleichmäßig zu verteilen. Ein solcher deutschlandweiter Ausgleich sei aufgrund der regulatorischen Besonderheiten in Deutschland erforderlich, da sich das deutsche Übertragungsnetz in vier Regelzonen gliedere, die von vier ÜNB verwaltet würden. Die Alternative wäre gewesen, die Netzentgelte für die nicht befreiten Letztverbraucher innerhalb eines bestimmten Netzgebiets zu erhöhen, was jedoch zu regionalen Unterschieden in der finanziellen Belastung geführt hätte. Die Höhe der finanziellen Belastung wäre somit vom Umfang der vollständigen Befreiungen in dem entsprechenden Netzgebiet abhängig gewesen.

([44]) Die kumulative Anforderung eines Verbrauchs von mehr als 10 GWh und von mindestens 7 000 Benutzungsstunden könne bereits mit einer Last von 1,4 MW erreicht werden.

([45]) Urteil vom 17. Juli 2008, Essent Netwerk Noord u. a., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413.

(77) In Bezug aus das Jahr 2011 erklärt Deutschland, dass die im Jahr 2011 entgangenen Erlöse nicht durch die 2011 erhobenen Netzentgelte ausgeglichen werden konnten, da die Netzentgelte im Voraus festgelegt werden mussten. Sie konnten auch 2012 nicht ausgeglichen werden, da die Netzentgelte auf der Grundlage der prognostizierten Netzkosten berechnet werden müssen. Folglich seien die aus der vollständigen Befreiung resultierenden Mindererlöse in Ermangelung der §19-Umlage — wenn überhaupt — nur teilweise nach den in Paragraf 5 ARegV 2011 festgelegten Bestimmungen über das Regulierungskonto ausgeglichen worden. Im Falle einer aus den Mindererlösen resultierenden negativen Differenz zwischen den tatsächlich erzielten Erlösen und der genehmigten Erlösobergrenze, sei diese Differenz auf dem Regulierungskonto verbucht worden. Eine negative Bilanz am Ende der Regulierungsperiode hätte zu einer Anhebung der genehmigten Erlösobergrenze in der nächsten Regulierungsperiode geführt. In diesem Zusammenhang erklärt Deutschland, dass das Regulierungskonto weder im Eigentum der zuständigen Regulierungsbehörde noch unter deren Kontrolle stehe. Das Regulierungskonto diene ausschließlich dem Zweck, die Erlöse aus den Netzentgelten, die die genehmigte Erlösobergrenze übersteigen, im Laufe der Regulierungsperiode im Einklang mit dem in Erwägungsgrund 41 beschriebenen System auszugleichen. Dementsprechend würden auf dem Regulierungskonto keine liquiden Mittel verbucht, die zur Finanzierung der aus der vollständigen Befreiung resultierenden Mindererlöse verwendet werden könnten.

(78) Deutschland vertritt ferner die Auffassung, dass die vollständige Befreiung zu keiner zusätzlichen Belastung des Staatshaushalts führe. Insbesondere könnten die ÜNB nicht dem Staat gleichgesetzt werden. Bei der Koordinierung ihrer Verfahren zur Verwaltung der §19-Umlage hätten sie im Hinblick auf Effizienz und Transparenz nicht wie ein Fonds gehandelt.

(79) Deutschland äußerte darüber hinaus die Ansicht, dass die vollständige Befreiung nicht zu einer Verfälschung des Wettbewerbs im Binnenmarkt geführt habe. In diesem Zusammenhang verwies Deutschland auf die hohen Stromkosten, die energieintensive Unternehmen in Deutschland stärker belasteten als ihre Wettbewerber in anderen Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang machte Deutschland geltend, dass es den Mitgliedstaaten gestattet sein sollte, Maßnahmen zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie, insbesondere der energieintensiven Branchen, zu ergreifen, und wies darauf hin, dass Deutschland im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten eine sehr ehrgeizige Politik im Bereich erneuerbare Energien verfolge, die erhebliche Netzinvestitionen erforderlich mache. Dies führe zu höheren Netzentgelten. Eine Begrenzung der aus dem Ausbau der erneuerbaren Energien resultierenden Kosten sei erforderlich, um gleiche Wettbewerbsbedingungen gegenüber Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten oder in Drittländern zu gewährleisten. Ohne eine solche Begrenzung wäre die deutsche Industrie gefährdet.

(80) Deutschland erklärt ferner, dass selbst wenn die vollständige Befreiung eine staatliche Beihilfe darstellen würde, sie in jedem Fall nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b oder c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar wäre, da die im Zeitraum 2011-2013 geltende vollständige Befreiung erforderlich gewesen sei, um Anreize für ein Abnahmeverhalten zu bieten, das für das Netz und die Netzstabilität von Vorteil war. Deutschland zufolge war die vollständige Befreiung auch erforderlich, um Bandlastverbraucher innerhalb des Systems der allgemeinen Stromversorgung zu halten und zu verhindern, dass sie auf Eigenversorgung umstellen oder eine Direktleitung zu einem Kraftwerk bauen, was die Netzstabilität beeinträchtigen würde. Somit habe die vollständige Befreiung zum Ziel der Versorgungssicherheit beigetragen. Das prognostizierbare und stabile Abnahmeverhalten der Bandlastverbraucher erleichtere ein sicheres Netzmanagement. Deutschland betonte ferner, dass die von den Netzentgelten befreite Bandlastabnahme eine Voraussetzung für die zur Gewährleistung der Netzstabilität notwendige Mindesterzeugung aus konventionellen Kraftwerken sei, und verwies in diesem Zusammenhang auf die Studie von 2012. Im Zeitraum 2011-2013 sei der Energiemix in Deutschland immer noch von konventionellen Kraftwerken geprägt und noch nicht sehr flexibel gewesen. Konventionelle Kraftwerke mit Synchrongeneratoren hätten ohne eine hohe Bandlastabnahme nicht kontinuierlich in Betrieb sein und nicht dieselben Hilfsdienste ([46]) erbringen können. Angesichts des steigenden Anteils der Stromerzeugung aus fluktuierenden erneuerbaren Energiequellen und der nach dem Fukushima-Unglück getroffenen Entscheidung, acht Kernkraftwerke stillzulegen, sei dieser Aspekt besonders relevant. Ohne die konventionellen Kraftwerke mit Synchrongeneratoren hätten die Netzbetreiber andere netzstabilisierende Maßnahmen ergreifen müssen, was wiederum zu einer Erhöhung der allgemeinen Netzkosten geführt hätte. Deutschland ist daher der Auffassung, dass das Ziel der vollständigen Befreiung mit dem in Paragraf 1 EnWG festgelegten Ziel einer sicheren, preisgünstigen, und effizienten Stromversorgung im Einklang stand. Die vollständige Befreiung sei erforderlich gewesen, um den Ausbau des erneuerbaren Stroms zu fördern, da die Befreiung Gewähr dafür bot, dass der erneuerbare Strom zu jeder Zeit abgenommen würde. Ohne Bandlastverbraucher hätte die Gefahr bestanden, dass erneuerbarer Strom zu Zeiten erzeugt würde, in denen keine Stromnachfrage bestand. In solchen Fällen hätten die Netzbetreiber Anlagen zur Erzeugung erneuerbaren Stroms abregeln und ihnen einen Ausgleich zahlen müssen, sodass die Kosten der Förderung erneuerbaren Stroms gestiegen wären.

([46]) In der Richtlinie 2009/72/EG wird ein „Hilfsdienst“ als ein „zum Betrieb eines Übertragungs- oder Verteilernetzes erforderlicher Dienst“ definiert. Beispiele für solche Dienste, die ÜNB von Erzeugern mit Blick auf das Systemmanagement erwerben können, sind die Frequenz betreffende Dienste wie der Systemausgleich und nicht die Frequenz betreffende Dienste wie die Spannungskontrolle und Schwarzstarts.

(81) Deutschland bringt vor, das Ziel der vollständigen Befreiung habe auch darin bestanden, Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 714/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates ([47]) sowie Erwägungsgrund 32 und Artikel 32 Absatz 1 der Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([48]) umzusetzen, wonach die Netzentgelte diskriminierungsfrei angewandt werden müssen. Die vollständige Befreiung habe sichergestellt, dass sich die Unterschiede zwischen den von Bandlastverbrauchern und den von normalen Verbrauchern verursachten Kosten in den Netzentgelten widerspiegelten.

5. **WÜRDIGUNG DER BEIHILFEREGELUNG**

(82) Die nachstehende Würdigung stützt sich auf die Prüfung des rechtlichen Rahmens, der Marktsituation, des Energiemixes und der Netzsituation in den Jahren 2011 bis 2013 und ist darauf beschränkt.

5.1. *VORLIEGEN EINER BEIHILFE IM SINNE DES ARTIKELS 107 ABSATZ 1 AEUV*

(83) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen ([49]).

5.1.1. VORLIEGEN EINES VORTEILS

(84) Der Begriff des Vorteils im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV umfasst nicht nur positive Leistungen wie Subventionen, sondern auch Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat, und die somit zwar keine Subventionen im strengen Sinne des Wortes darstellen, diesen aber nach Art und Wirkung gleichstehen ([50]).

(85) Stromverbraucher müssen für die Nutzung des Stromnetzes in der Regel ein Entgelt entrichten. Dieses Entgelt spiegelt die durch den betreffenden Verbraucher verursachten Netzkosten wider. Folglich stellen die Netzentgelte für Unternehmen, die das Stromnetz nutzen, einen Teil ihrer normalen Produktionskosten dar. Durch die vollständige Befreiung der Bandlastverbraucher mit einem jährlichen Stromverbrauch von mehr als 10 GWh und einer Benutzungsstundenzahl von mindestens 7 000 Stunden nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 wurden diese von einer finanziellen Belastung befreit, die sie normalerweise hätten tragen müssen. Somit hat Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 den Bandlastverbrauchern, die die entsprechenden Kriterien erfüllten, einen Vorteil verschafft.

(86) Einige Beteiligte haben geltend gemacht, dass die Befreiung keinen Vorteil darstelle, weil es sich dabei um eine Gegenleistung für eine erbrachte Dienstleistung (stabile Stromabnahme) zu Marktbedingungen (entsprechend dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten) oder einen Ausgleich für die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handele.

Kein Ausgleich für eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

(87) In seinem Altmark-Urteil ([51]) hat der Gerichtshof präzisiert, dass alle vier nachstehenden Kriterien erfüllt sein müssen, damit ein Ausgleich für die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt:

a) Das begünstigte Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein;

b) die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, sind zuvor objektiv und transparent aufzustellen, um zu verhindern, dass der Ausgleich einen wirtschaftlichen Vorteil mit sich bringt, der das Unternehmen, dem er gewährt wird, gegenüber konkurrierenden Unternehmen begünstigt;

([47]) Verordnung (EG) Nr. 714/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 (ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 15).
([48]) Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG (ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 55).
([49]) Die Würdigung lässt das laufende Vertragsverletzungsverfahren 2014/2285 bezüglich Paragraf 24 EnWG unberührt.
([50]) Urteil vom 23. Februar 1961, De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde, 30/59, ECLI:EU:C:1961:2; Urteil vom 19. Mai 1999, Italien/Kommission, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, Rn. 15; Urteil vom 5. Oktober 1999, Frankreich/Kommission, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, Rn. 35.
([51]) Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, Rn. 87-93.

c) der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken;

d) wenn die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, das die Auswahl desjenigen Bewerbers ermöglicht, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes und angemessen ausgestattetes Unternehmen bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.

(88) Jedoch wird festgestellt, dass diese vier kumulativen Voraussetzungen im vorliegenden Fall nicht erfüllt sind. Erstens ist in den deutschen Rechtsvorschriften weder eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse definiert worden, die in einer stabilen Stromabnahme bestehen würde, noch wurden die Bandlastverbraucher mit der Erfüllung einer Gemeinwohlverpflichtung betraut ([52]). Zweitens enthalten die Rechtsvorschriften keine Parameter, auf deren Grundlage die Kosten berechnet werden sollten, um eine Überkompensation zu vermeiden. Drittens entspricht eine jährliche Stromabnahme von mehr als 10 GWh und mindestens 7 000 Benutzungsstunden ganz einfach dem normalen Abnahmeprofil vieler Bandlastverbraucher und verursacht keine besonderen Kosten. Die vollständige Befreiung führt in solchen Fällen zwangsläufig zu einer Überkompensation, da sie über den Ausgleich hinausgeht, der zur Deckung der aufgrund der geltend gemachten Gemeinwohlverpflichtung entstandenen Mehrkosten erforderlich wäre. Auch wurden die Unternehmen nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge ausgewählt, und die Höhe der vollständigen Befreiung wurde nicht auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt, die einem durchschnittlichen, gut geführten und angemessen ausgestatteten Unternehmen bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen sowie eines angemessenen Gewinns entstehen. Deutschland hat im Gegenteil darauf hingewiesen, wie schwierig es sei, den Wert einer stabilen Stromabnahme für das Netz zu quantifizieren.

Die vollständige Befreiung entspricht nicht dem Verhalten eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers

(89) Im Hinblick auf das Argument, dass die vollständige Befreiung einer Zahlung gleichkomme, die ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer für die Inanspruchnahme der in Rede stehenden Dienstleistung tätigen würde, ist festzustellen, dass kein überzeugendes Argument vorgebracht wurde, das nachweisen würde, dass der Wert der vollständigen Befreiung dem Preis entspricht, den die Netzbetreiber — ohne Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 — bereit gewesen wären, für diese von den Bandlastverbrauchern angeblich erbrachte Dienstleistung zu zahlen.

(90) Erstens zeigt die Tatsache, dass die Netzbetreiber die vollständige Befreiung vor nationalen Gerichten angefochten haben (siehe Erwägungsgründe 52 und 53), dass die Netzbetreiber die in Rede stehende Dienstleistung nicht von sich aus gegen Gewährung einer vollständigen Befreiung, die über individuelle Netzentgelte (siehe Abschnitt 5.1.2) hinausgeht, erworben hätten. Im Rahmen eines Evaluierungsberichts der BNetzA vom 30. März 2015 zu den Auswirkungen des Paragrafen 19 Absatz 2 StromNEV auf den Betrieb von Elektrizitätsversorgungsnetzen ([53]) (im Folgenden „Evaluierungsbericht von 2015“), der sich auf Daten aus dem Zeitraum 2011-2013 stützt, führte die BNetzA eine Umfrage unter Netzbetreibern durch. In diesem Bericht wird deutlich, dass die Netzbetreiber, an deren Netz Bandlastverbraucher angeschlossen sind, bezüglich der hilfreichen Wirkung der Bandlastverbraucher für die Netzstabilität geteilter Meinung sind. Einige gaben an, dass die Bandlastverbraucher im Zeitraum 2011-2013 geringere Netzkosten als andere Netznutzer mit variablen und nicht vorhersehbaren Lasten verursachten (aber wohlgemerkt dennoch Kosten verursachten), andere fanden, dass flexible Lasten hilfreicher wären, um auf Volatilität zu reagieren ([54]). Ein ÜNB vertrat die Auffassung, dass der Beitrag der Bandlastverbraucher zur Netzstabilität von der jeweiligen Netzsituation abhänge ([55]). Einige Netzbetreiber hatten festgestellt, dass die betreffenden Bandlastverbraucher bereits vor der Einführung der vollständigen Befreiung ein identisches Abnahmeverhalten aufwiesen, sodass die Befreiung nicht erforderlich gewesen sei, damit sie ihr Verhalten änderten. Die Dienstleistung wäre folglich auch ohne die Maßnahme erbracht worden. Dies bestätigt, dass die Netzbetreiber nicht alle von sich aus die stabile Stromabnahme von den Bandlastverbrauchern „gekauft“ hätten, und keiner von ihnen zum Preis einer vollständigen Befreiung von den Netzentgelten.

(91) Zweitens hätten die Netzbetreiber, selbst wenn sie in einigen Fällen die in Rede stehende Dienstleistung von sich aus gekauft hätten, dies nur in dem für das Netzmanagement erforderlichen Maße und gegen einen Preis getan, der dem differenzierten Beitrag zur Netzstabilität Rechnung trägt. Die vollständige Befreiung wird dagegen

([52]) Siehe auch Urteil vom 26. November 2015, Spanien/Kommission, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891, Rn. 67-75.
([53]) Evaluierungsbericht zu den Auswirkungen des § 19 Abs. 2 StromNEV auf den Betrieb von Elektrizitätsversorgungsnetzen, BNetzA, 30. März 2015. Siehe auch die Antwort der Bundesregierung zu diesem Bericht auf die kleine Anfrage von Abgeordneten des Bundestages (BT-Drucksache 18/5763: http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/057/1805763.pdf).
([54]) Siehe die negative Antworten in den Abbildungen 6 und 7 und die Feststellungen auf S. 38 des Evaluierungsberichts von 2015.
([55]) Siehe S. 38 des Evaluierungsberichts von 2015.

Bandlastverbrauchern gewährt, deren jährliche Stromabnahme mindestens 7 000 Benutzungsstunden und mehr als 10 GWh beträgt, ohne dabei zu berücksichtigen, an welche Netzebene sie angeschlossen sind, welchen tatsächlichen Beitrag sie zur Netzstabilität ([56]) leisten oder ob möglicherweise bereits genügend Bandlastverbraucher vorhanden sind, um ein stabiles Netzmanagement zu gewährleisten. Wenn vor allem eine stabile Nachfrage (und nicht eine Reduzierung der Kosten) für ein sicheres Netzmanagement maßgeblich ist, gibt es keinen Grund dafür, Verbraucher mit einer stabilen Stromabnahme von weniger als 10 GWh von der vollständigen Befreiung auszuschließen.

(92) Drittens sei festgestellt, dass einige deutsche Gerichte ebenfalls zu dem Schluss gelangt sind, dass die vollständige Befreiung nicht als Gegenleistung für eine erbrachte Dienstleistung angesehen werden könne, da die „Dienstleistung" für viele Bandlastverbraucher lediglich ihrem normalen Abnahmeverhalten entspreche und bei der vollständigen Befreiung die konkrete Erhöhung der Netzstabilität nicht berücksichtigt werde. Nach Auffassung dieser Gerichte wäre nur eine Ermäßigung gerechtfertigt gewesen, die der konkreten Auswirkung des Verhaltens der einzelnen Bandlastverbraucher Rechnung getragen hätte (siehe Erwägungsgründe 52 und 52).

(93) Ein Teil der Beteiligten stützte das Argument, die vollständige Befreiung entspreche einer Zahlung, die ein Marktteilnehmer für die Dienstleistung der Bandlastverbraucher leisten würde, auf die Studie von 2012 (siehe Erwägungsgrund 59).

(94) Erstens sei dazu angemerkt, dass die Befreiung durch einen Regulierungsakt des Staates in seiner Eigenschaft als Regulierungsbehörde eingeführt wurde. In Bezug auf diesen Aspekt muss die neueste Rechtsprechung des Gerichts in der Rechtssache EDF/Kommission ([57]) zugrunde gelegt werden. Danach muss der Mitgliedstaat, wenn er sich auf den Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten beruft, nachweisen, dass er die Regulierungsentscheidung als Anteilseigner und nicht als Träger öffentlicher Gewalt getroffen hat. Im vorliegenden Fall hält Deutschland (auf Bundesebene) keine Anteile an den Netzbetreibern. Deutschland hat jedenfalls keine Unterlagen vorgelegt, aus denen hervorginge, dass es Anteile regionaler oder lokaler Behörden an den Netzbetreibern berücksichtigt hat. Weder Deutschland noch die Beteiligten haben Unterlagen aus dieser Zeit übermittelt, denen kommerzielle Erwägungen zu entnehmen wären. Außerdem wurde die Studie nach Erlass des Beschlusses der BNetzA vom 14. Dezember 2011 erstellt. Folglich ist der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten im vorliegenden Fall nicht anwendbar.

(95) Zweitens sei darauf hingewiesen, dass sogar wenn der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsbeteiligten anwendbar wäre (was aber nicht der Fall ist), die Studie von 2012 erst nach der Einführung der Befreiung erstellt wurde. Somit könnte ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer seinen Beschluss über die Einführung der Befreiung nicht darauf gestützt haben.

(96) Selbst wenn die Studie von 2012 für die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten relevant wäre (was nicht zutrifft), untermauert sie die vorgebrachten Argumente nicht. Nach Auffassung der Beteiligten ist für die Sicherstellung der erforderlichen Mindesterzeugung durch solche Kraftwerke eine stabile und starke Nachfrage erforderlich, da diese die Rentabilität der betreffenden Kraftwerke gewährleistet und ihre Stilllegung verhindert. Jedoch sei bemerkt, dass die Studie von 2012 mit keinem Wort auf die Bedeutung der Bandlastverbraucher für die Aufrechterhaltung der für ein sicheres Netzmanagement notwendigen Mindesterzeugung konventioneller Kraftwerke in Deutschland eingeht. Dies ist nicht das Thema der Studie und daher werden die Bandlastverbraucher auch nicht darin erwähnt. In der Ergebniszusammenfassung der Studie ([58]) wird hingegen betont, dass die in Deutschland zur Gewährleistung eines sicheren Netzmanagements notwendige Mindesterzeugung auf der Grundlage der in Deutschland bestehenden Nachfrage ermittelt wurde. Somit hängt die in Deutschland für ein sicheres Netzmanagement erforderliche Mindesterzeugung vom Verbrauchsvolumen, aber auch von der Art der Last ab, die gedeckt werden muss. Bei einer geringeren Nachfrage oder wenn keine Grundlasterzeugung zur Deckung der Grundlastnachfrage notwendig wäre, wäre die in Deutschland notwendige Mindesterzeugung anders angesetzt worden. Die Bandlastverbraucher tragen dazu bei, dass Erzeugungskapazitäten in diesem Umfang erforderlich sind. Daher kann ihre Nachfrage kaum als Dienstleistung betrachtet werden. Durch Bandlastverbraucher allein ließe sich der Verbleib der betreffenden Kraftwerke am Markt nicht sicherstellen. Ausschlaggebend dafür ist letztlich der Preis, zu dem der Strom verkauft wird. Bei zu niedrigen Preisen kann das Grundlastkraftwerk nicht am Markt bleiben. Außerdem spielt auch der Umfang der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien eine wichtige Rolle. Wenn die Nachfrage gering ist, aber große Mengen erneuerbaren Stroms erzeugt wurden, haben Anlagen zur Erzeugung erneuerbaren Stroms gegenüber Kraftwerken, die fossile Brennstoffe nutzen, Vorrang bei der Einspeisung und dem Netzzugang. In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass es sich bei einem Teil der in der Studie von 2012 genannten konventionellen Kraftwerke nicht um Grundlastkraftwerke, sondern um konventionelle Kraftwerke handelt, die (wie z. B. Gasturbinenkraftwerke) schnell hochgefahren werden können. Bandlastverbraucher stellen für solche Kraftwerke keinen Anreiz für einen Verbleib auf dem Markt dar, weil ihre Rentabilität von der Möglichkeit abhängt, bei einer schwierigen Versorgungslage höhere Preise zu erzielen.

([56]) Bei der vollständigen Befreiung wird nicht zwischen Verbrauchern mit einer völlig stabilen Stromabnahme von 8 760 Benutzungsstunden und jenen mit einer weniger stabilen Stromabnahme unterschieden.
([57]) Urteil vom 16. Januar 2018, EDF/Kommission, T-747/15, ECLI:EU:T:2018:6, Rn. 218-251.
([58]) Siehe S. (i) der Ergebniszusammenfassung der Studie von 2012.

(97) Einige Beteiligte haben auch vorgebracht, die Befreiung sei wegen der Einbindung der Bandlastverbraucher in den fünfstufigen Lastabwurfplan der ÜNB gerechtfertigt, mit dem Netzausfälle vermieden werden sollen, wenn das System überlastet ist. Dieser Plan ist im Transmission Code 2007 (Netz- und Systemregeln der deutschen Übertragungsnetzbetreiber) dargelegt. Diese Beteiligten machen ferner geltend, dass die Bandlastverbraucher ohne Vertrag und ohne jeden Ausgleich in den Lastabwurf eingebunden seien und die vollständige Befreiung einen Ausgleich für ihren Beitrag zur Versorgungssicherheit darstelle.

(98) Diesbezüglich wird zunächst festgestellt, dass diese Behauptungen im Widerspruch zum Transmission Code 2007 stehen. Abschnitt 7.3.4 Absatz 6 des Transmission Code 2007 sieht explizit vor, dass die Möglichkeit des Lastabwurfs durch vertragliche Regelungen mit den Netzkunden sichergestellt wird. Außerdem besteht keine Korrelation zwischen der vollständigen Befreiung und dem Lastabwurf, da die Einbindung in den fünfstufigen Lastabwurfplan keine Voraussetzung für die Inanspruchnahme der vollständigen Befreiung ist. Die Beteiligten räumen diesbezüglich ein, dass ihr stabiler Verbrauch lediglich die Wahrscheinlichkeit ihrer Einbindung in den Plan erhöhe. Auch Verbraucher, die keine Bandlastverbraucher sind, könnten sich an dem Plan beteiligen. In den fünfstufigen Lastabwurfplan müssen in der Tat auch andere Verbraucher als Bandlastverbraucher eingebunden werden. So werden zwischen 35 % und 50 % der Netzlast (nach Abwurf von Pumpen) eingebunden ([59]). Nach den von Deutschland übermittelten Informationen erreichen die vollständig von den Netzentgelten befreiten Unternehmen insgesamt eine Spitzenlast von 3,5 GW, was rund 4,2 % der Spitzenlast in Deutschland im Jahr 2013 entspricht ([60]). Folglich würde die Befreiung — selbst unter der Annahme, dass sie ein Entgelt für die Einbindung in den Fünfstufenplan darstellen könnte — noch immer einen selektiven Vorteil bieten, da sie nur Bandlastverbrauchern gewährt wurde und für alle anderen Verbraucher, die ebenfalls in den fünfstufigen Lastabwurfplan eingebunden sind, nicht in Betracht kam.

(99) Einige Beteiligte scheinen davon auszugehen, dass Bandlastverbraucher beim Netzanschluss spezifische technische Spezifikationen erfüllen und zu diesem Zweck in Anlagen zur Verbesserung der Netzstabilität investieren müssen, da sie Blindleistung ([61]) einspeisen, ohne dafür einen Ausgleich zu erhalten.

(100) Gleichwohl ist zu bemerken, dass die vollständige Befreiung nicht als Entgelt betrachtet werden kann, das ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter für diese angebliche Dienstleistung gezahlt hätte. Der von den Beteiligten beschriebene Sachverhalt stellt keine Dienstleistung dar, für die Netzbetreiber ein Entgelt entrichten würden. Dabei handelt es sich vielmehr um eine technische Spezifikation, die Verbraucher erfüllen müssen, damit sie an das Netz angeschlossen werden. Sie müssen insbesondere dafür sorgen, dass ihr Verschiebungsfaktor im Bereich von – 0,9 bis + 0,9 bleibt. So kann es aufgrund der konkreten Umstände tatsächlich erforderlich sein, dass der Verbraucher in eine spezielle Anlage investiert, die sicherstellt, dass sein Verschiebungsfaktor innerhalb der vorgeschriebenen Werte bleibt. Dies kann jedoch nicht als Netzdienstleistung erachtet werden, sondern stellt eine Vorsichtsmaßnahme gegen größere Netzstörungen dar. Würden die Verbraucher (auch Bandlastverbraucher) diese technische Spezifikation nicht einhalten, wären sie für erhebliche Störungen der Netzspannung verantwortlich. Beteiligte haben selbst eingeräumt, dass diese Spezifikation notwendig ist, um ein sicheres Netzmanagement zu gewährleisten. Zudem gelten die technischen Spezifikationen für alle Verbraucher, die einen Anschluss an das betreffende Netz erhalten möchten, und nicht nur für Bandlastverbraucher. Daher würde die Befreiung, selbst wenn sie als Entgelt angesehen werden könnte (was jedoch nicht der Fall ist), noch immer einen selektiven Vorteil bieten, da sie auf Bandlastverbraucher beschränkt war und alle anderen Verbraucher, die dieselbe Anforderung erfüllen müssen, nicht für die Befreiung infrage kamen.

5.1.2. VORLIEGEN EINES SELEKTIVEN VORTEILS

(101) Sowohl die Beteiligten als auch Deutschland haben geltend gemacht, dass die vollständige Befreiung keinen selektiven Vorteil biete, da sie durch die Natur und den Aufbau des Netzentgeltsystems in Deutschland gerechtfertigt sei. Sie weisen darauf hin, dass sich das Netzentgeltsystem in Deutschland auf den Grundsatz der

([59]) Stufe 1: 49,8 Hz — Alarmierung des Personals und Einsatz der noch nicht mobilisierten Erzeugungsleistung auf Anweisung des ÜNB, Abwurf von Pumpen.
Stufe 2: 49,0 Hz — unverzögerter Lastabwurf von 10-15 % der Netzlast.
Stufe 3: 48,7 Hz — unverzögerter Lastabwurf von weiteren 10-15 % der Netzlast.
Stufe 4: 48,4 Hz — unverzögerter Lastabwurf von weiteren 15-20 % der Netzlast.
Stufe 5: 47,5 Hz — Abtrennen aller Erzeugungsanlagen vom Netz.

([60]) Die Spitzenlast in Deutschland im Jahr 2013 belief sich auf 83,1 GW; siehe RAP (2015): Report on the German power system. Fassung 1.0. Studie im Auftrag von Agora Energiewende: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/downloads/publikationen/CountryProfiles/Agora_CP_Germany_web.pdf

([61]) In einem Wechselstromnetz werden für den Stromtransport sowohl Wirkleistung als auch Blindleistung benötigt. Die Wirkleistung ist die verbrauchte und über die Stromleitungen transportierte Energie. Die Blindleistung hingegen wird für die Spannungshaltung benötigt (siehe z. B. die Erklärungen auf folgender Website von Amprion: https://www.amprion.net/%C3%9Cbertragungsnetz/Physikalische-Grundlagen/Blind-Wirkleistung/). Sie wird durch Synchrongeneratoren und andere Blindleistungskompensationsanlagen erzeugt. Die Blindleistung nimmt in der Regel auf langen Stromleitungen ab, weshalb in der Mitte langer Leitungen Blindleistungskompensationsanlagen installiert werden müssen.

Verursachungsgerechtigkeit stütze, dass sich aber das Abnahme- und Lastprofil von Bandlastverbrauchern stark von jenem typischer Netznutzer unterscheide, deren Stromverbrauch und Verbraucherlast variabel und nicht vorhersehbar seien. Die vollständige Befreiung ist ihrer Auffassung nach gerechtfertigt, weil Bandlastverbraucher zur Verringerung verschiedener Netzkosten beitragen.

(102) Die vollständige Befreiung kann nur insoweit eine staatliche Beihilfe darstellen, als den Bandlastverbrauchern ein selektiver Vorteil gewährt wird. Um festzustellen, dass ein Vorteil selektiv ist, muss die Kommission nachweisen, dass eine Maßnahme zwischen Wirtschaftsteilnehmern differenziert, die sich im Hinblick auf das Ziel des Bezugssystems in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Lage befinden, und dass eine solche Differenzierung nicht durch die Natur oder den inneren Aufbau des Bezugsystems gerechtfertigt werden kann ([62]).

(103) Um zu prüfen, ob die vollständige Befreiung auf der Grundlage der einschlägigen Rechtsvorschriften bestimmten Unternehmen einen selektiven Vorteil gegenüber anderen Unternehmen verschafft, die sich im Hinblick auf das Ziel der Regelung in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Lage befinden, muss zunächst der Bezugsrahmen bestimmt werden, in den sich die betreffende Maßnahme einfügt ([63]).

5.1.2.1. ***Das Bezugssystem***

(104) Die Kommission stimmt zu, dass das deutsche Netzentgeltsystem der für den vorliegenden Beschluss maßgebliche Bezugsrahmen ist. Dieses System stützt sich auf den Grundsatz, dass die Netzentgelte kostenorientiert und diskriminierungsfrei sein müssen. Nach Paragraf 21 EnWG müssen die Netzentgelte angemessen, diskriminierungsfrei und transparent sein (siehe Erwägungsgrund 7 des vorliegenden Beschlusses). Der Grundsatz der Verursachungsgerechtigkeit ist in Paragraf 16 StromNEV verankert und implizit in Paragraf 3 StromNEV enthalten, in dem es heißt, dass mit der Entrichtung der Netzentgelte die Netznutzung abgegolten wird. Die StromNEV enthält detaillierte Vorschriften für die Methode zur kostenorientierten Ermittlung der Netzentgelte.

(105) Paragraf 24 EnWG 2011 ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung die Methode zur Bestimmung der allgemeinen Netzentgelte festzulegen. Wie in Erwägungsgrund 7 des vorliegenden Beschlusses dargelegt, wird in Paragraf 24 EnWG in dieser Hinsicht zwischen den allgemeinen Nutzern und atypischen Netznutzern, denen ein individuelles Netzentgelt berechnet werden kann, unterschieden. Die StromNEV setzt diese Unterscheidung um und enthält dementsprechend zwei Methoden für die Entgeltberechnung: die auf typische Netznutzer anwendbare Methode (Paragrafen 15, 16 und 17 StromNEV) und die auf atypische Netznutzer anwendbare Methode (siehe Erwägungsgründe 17 bis 20 des vorliegenden Beschlusses).

(106) In den Paragrafen 15, 16 und 17 StromNEV ist die allgemeine Berechnungsmethode zur Ermittlung der Netzentgelte festgelegt. Diese Methode wurde in den Erwägungsgründen 10 und 14 des vorliegenden Beschlusses beschrieben. Mithilfe der in Paragraf 16 Absatz 2 und Anhang 4 StromNEV beschriebenen Gleichzeitigkeitsfunktion können die Netzkosten den verschiedenen Netznutzern entsprechend der Wahrscheinlichkeit zugewiesen werden, dass der Stromverbrauch des betreffenden Nutzers zur Jahreshöchstlast beiträgt. Deutschland hat vorgetragen, dass die Jahreshöchstlast in einem Netz, in dem der Strom „von oben nach unten" fließt, einer der wichtigsten Kostentreiber ist.

(107) Deutschland hat jedoch nachgewiesen, dass diese allgemeine Methode zwar eine zuverlässige Bestimmung der durch die Mehrheit der Letztverbraucher verursachten Netzkosten ermöglicht, die durch die Bandlastverbraucher im Zeitraum 2011-2013 verursachten Kosten jedoch de facto überbewertet würden, wenn die Gleichzeitigkeitsfunktion auf alle Netznutzer in gleicher Weise angewendet würde. Dies wird damit erklärt, dass bei der auf der Gleichzeitigkeitsfunktion basierenden Berechnungsmethode die gesamten Netzkosten auf alle Nutzer verteilt werden, obwohl diese auch Kosten enthalten, die im Zeitraum 2011-2013 nicht oder in wesentlich geringerem Umfang von den Bandlastverbrauchern verursacht wurden. Insbesondere die zum Ausgleich plötzlicher Abnahmeschwankungen anfallenden Kosten werden nicht durch Bandlastverbraucher verursacht, da deren Verbrauch vorhersehbar und erheblich konstanter ist. Das Gleiche gilt für Maßnahmen, die getroffen werden müssen, um die Netzfrequenz trotz Lastschwankungen zu halten.

([62]) Urteil vom 29. April 2004, Niederlande/Kommission, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, Rn. 43; Urteil vom 6. September 2006, Portugal/Kommission, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, Rn. 80; Urteil vom 8. September 2011, Kommission/Niederlande, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, Rn. 62; Urteil vom 21. Dezember 2016, Kommission/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, Rn. 53-60; Urteil vom 21. Dezember 2016, Kommission/World Duty Free Group SA, C-20/15 P und C-21/15 P, ECLI:EU:C:2016:981, Rn. 92-94.

([63]) Urteil vom 6. September 2006, Portugal/Kommission, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, Rn. 56, und Urteil vom 21. Dezember 2016, Kommission/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, Rn. 55.

(108) In der Tat tragen Bandlastverbraucher wie alle anderen Netznutzer zur Spitzenlast bei, die für die Dimensionierung des Netzes relevant und somit ein Kostenfaktor der Netzkosten ist. Die Spitzenlast ist jedoch nicht für die Zuweisung anderer Netzkosten maßgeblich, zum Beispiel der Kosten für die Vorhaltung von Reserven, die für die Lieferung von Regelenergie benötigt werden. Wenn alle Netznutzer ein nicht vorhersehbares und variables Abnahmeverhalten hätten, wäre eine Zuweisung dieser Kosten nach demselben Schlüssel, d. h. entsprechend ihres Beitrags zur Spitzenlast, zweckmäßig. Das Abnahmeverhalten von Bandlastverbrauchern ist jedoch vorhersehbar und erheblich stabiler. In den Jahren 2011-2013 verursachten Bandlastverbraucher aufgrund des Energiemixes einen deutlich geringeren Bedarf an Systemdienstleistungen als andere Netznutzer. Folglich konnten im Rahmen eines auf der Verursachungsgerechtigkeit basierenden Netzentgeltsystems Kosten für Systemdienstleistungen, die für Bandlastverbraucher nicht benötigt werden, diesen Verbrauchern nicht nach demselben Schlüssel zugewiesen werden, der für Netznutzer mit variablen und nicht vorhersehbaren Lasten verwendet wird.

(109) Zudem werden bei der Berechnung der Netzentgelte auf der Grundlage der Gleichzeitigkeitsfunktion keine Skaleneffekte berücksichtigt. Wenn ein Netz ständig voll ausgelastet ist, sind die Kosten pro Einheit erheblich niedriger als bei einer schwankenden Entnahme, bei der dasselbe Netz nur von Zeit zu Zeit voll ausgelastet ist, in der Regel aber nur bis zu 30 % seiner Kapazität genutzt wird. Aufgrund des schwankenden und schwer prognostizierbaren Verbrauchs der Nutzer im Allgemeinen müssen die Netzbetreiber eine Sicherheitsmarge bei der Dimensionierung des Netzes vorsehen. Der Gleichzeitigkeitsgrad drückt nur die Wahrscheinlichkeit einer Einzelentnahme zum Zeitpunkt der Jahreshöchstlast aus, kann dies aber nicht garantieren. Für Bandlastverbraucher ist eine solche Sicherheitsmarge aber nicht in demselben Maße erforderlich (wenn überhaupt). Folglich würde die Berechnung der Netzentgelte von Bandlastverbrauchern anhand der Gleichzeitigkeitsfunktion auch aus diesem Grund zu einer Überwertung führen.

(110) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die in Paragraf 24 EnWG 2011 vorgesehene Möglichkeit, für atypische Nutzer wie die Bandlastverbraucher individuelle Netzentgelte festzulegen, mit den Grundsätzen der Verursachungsgerechtigkeit und Diskriminierungsfreiheit im Einklang steht. Sie muss als wesentlicher Bestandteil des Bezugssystems erachtet werden, da sie als Korrektiv zur Berücksichtigung der Kosten dient, die tatsächlich von atypischen Netznutzern wie den Bandlastverbrauchern verursacht werden.

(111) Die Kommission ist ferner der Auffassung, dass die Bestimmung, nach der die individuellen Netzentgelte von atypischen Netznutzern nicht unter 20 % der veröffentlichten Netzentgelte liegen dürfen, ein wesentlicher Bestandteil der Regeln für individuelle Netzentgelte nach der StromNEV ist. Erstens wurde dieses Mindestentgelt durchgehend von der Gruppe atypischer Netznutzer verlangt, auf die Paragraf 19 Absatz 2 Satz 1 StromNEV abstellt, und war insbesondere im Zeitraum 2011-2013 anwendbar (siehe Erwägungsgrund 21 des vorliegenden Beschlusses). Zweitens war es nach der StromNEV 2010 auch auf Bandlastverbraucher anwendbar (siehe Erwägungsgrund 20). Und schließlich stellt das von atypischen Letztverbrauchern wie die Bandlastverbrauchern zu entrichtende Mindestentgelt von 20 %, wie von Deutschland dargelegt (siehe Erwägungsgrund 20), ein Sicherheitsnetz dar, das gewährleistet, dass die atypischen Verbraucher einen Mindestbeitrag zur Vergütung des Vorteils leisten, der ihnen durch den Netzanschluss entsteht. Bei Bandlastverbrauchern wird mit dem Mindestentgelt von 20 % berücksichtigt, dass die Methode des physikalischen Pfades die von Bandlastverbrauchern verursachten Netzkosten zwar ziemlich genau wiederspiegelt, aber dennoch eine gewisse Näherung impliziert.

5.1.2.2. ***Abweichung vom Bezugssystem***

(112) Die Kommission vertritt jedoch die Auffassung, dass die mit dem Gesetz vom 26. Juli 2011 eingeführte vollständige Befreiung nicht mit dem in Paragraf 24 Satz 1 Nummer 3 EnWG 2011 verankerten Konzept der individuellen Netzentgelte im Einklang steht, nach dem bei Sonderformen der Netznutzung individuelle Netzentgelte berechnet werden können.

(113) Nach dem Grundsatz der Verursachungsgerechtigkeit und dem Grundsatz, dass Netzentgelte angemessen und diskriminierungsfrei sein müssen, werden die individuellen Netzentgelte auf der Grundlage der individuellen Netzkosten bestimmt, die dem betreffenden Netznutzer zugeordnet werden können. Die vollständige Befreiung von den Netzentgelten stünde folglich nur dann mit diesen Grundsätzen im Einklang, wenn nachgewiesen würde, dass Bandlastverbraucher keinerlei Netzkosten verursachen. Dieser Nachweis wurde jedoch nicht erbracht. Vielmehr verursachen Bandlastverbraucher Netzkosten, vor allem wenn sie an ein bestehendes Netz neu angeschlossen werden, denn ihr Anschluss könnte einen Ausbau der Netzkapazität erforderlich machen. Außerdem müsste ein noch nicht bestehendes Netz so dimensioniert werden, dass zumindest die Nachfrage der Bandlastverbraucher gedeckt würde. Dies wurde auch von verschiedenen deutschen Gerichten und dem Bundesgerichtshof anerkannt. Diese haben ausdrücklich festgestellt, dass die vollständige Befreiung im Widerspruch zu Paragraf 24 EnWG 2011 steht (siehe Erwägungsgründe 52 und 52 des vorliegenden Beschlusses). Es muss ferner festgestellt werden, dass die andere in Paragraf 19 Absatz 2 Satz 1 StromNEV genannte Gruppe atypischer Netznutzer weiterhin individuelle Netzentgelte entrichten musste, die anhand des individuellen Lastprofils der betreffenden Nutzer im Zeitraum 2011-2013 berechnet wurden (siehe Erwägungsgrund 21 des vorliegenden

Beschlusses). Mit der vollständigen Befreiung der Bandlastverbraucher wurde somit eine Diskriminierung der anderen atypischen Netznutzer, die weiterhin individuelle Netzentgelte entrichten mussten, sowie aller anderen Letztverbraucher eingeführt, da die vollständige Befreiung von den Grundsätzen der Verursachungsgerechtigkeit und der Angemessenheit der Netzentgelte abwich.

(114) Es sei darauf hingewiesen, dass die Bandlastverbraucher vor der Einführung der vollständigen Befreiung im Jahr 2011 individuelle Netzentgelte entrichten mussten, bei denen ihr Beitrag zu einer Senkung bzw. zu einer Vermeidung der Erhöhung der Netzkosten berücksichtigt wurde. Diese individuellen Netzentgelte durften jedoch nicht weniger als 20 % der veröffentlichten Netzentgelte betragen. Zur Berechnung dieser Kosten hatte die BNetzA die Methode des physikalischen Pfades festgelegt (siehe Erwägungsgrund 19). Nach Auffassung der Kommission erlaubt diese Methode angesichts der damaligen Merkmale des Strommarkts eine zuverlässige Näherung an die von Bandlastverbrauchern im Zeitraum 2011-2013 verursachten Kosten. Bei dieser Methode werden die Netzentgelte auf der Grundlage der Kosten bestimmt, die dem Bandlastverbraucher zugeordnet werden können, d. h. anhand der Kapitalkosten und der festen Betriebskosten für den Teil des Netzes, über den der Bandlastverbraucher an das nächste Grundlastkraftwerk angeschlossen ist, das seine gesamte Nachfrage de facto decken kann. Diese Methode führt zwar — wie ein Beteiligter kritisiert hat — zu differenzierten Netzentgelten, die vom Standort des an das Netz angeschlossenen Bandlastverbrauchers abhängen, doch genau das ist auch der Sinn individueller Netzentgelte, nämlich die von jedem Bandlastverbraucher individuell verursachten Netzkosten abzubilden. Wenn die Entfernung eines Bandlastverbrauchers zu einem Grundlastkraftwerk größer ist, bedeutet das auch, dass er einen deutlich größeren Teil des Netzes nutzen wird, damit von dem Kraftwerk, das seine Nachfrage decken kann, Strom zu ihm transportiert wird. Gerechtfertigt ist auch, dass der physikalische Pfad zu einem Kraftwerk berechnet wird, das die gesamte Nachfrage des Bandlastverbrauchers decken kann. Wenn das Kraftwerk nämlich nur einen Teil seiner Nachfrage decken könnte, würde der Bandlastverbraucher wieder mehrere Teile des Netzes zur Deckung seiner Nachfrage nutzen und wäre dann auch für höhere Netzkosten verantwortlich. Was die Tatsache betrifft, dass Wasserkraftwerke nach der Methode des physikalischen Pfades nicht als Grundlastkraftwerke anerkannt werden, wird festgestellt, dass Wasserkraftwerke im Leitfaden der Bundesnetzagentur von 2010 (siehe Erwägungsgrund 19) zu den Grundlastkraftwerken zählen. Zudem werden bei der Methode des physikalischen Pfades Netzverluste und etwaige vom Bandlastverbraucher in Anspruch genommene Systemdienstleistungen berücksichtigt. Die Angemessenheit der Methode des physikalischen Pfades zur Bestimmung der durch Bandlastverbraucher verursachten Netzkosten wurde 2016 vom Bundesgerichtshof bestätigt ([64]).

(115) Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass die unterschiedliche Behandlung von atypischen Nutzern (d. h. Verbrauchern nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 1 StromNEV und Bandlastverbrauchern) und anderen Nutzern fester Bestandteil des Bezugsystems ist und sich in dessen Aufbau wiederspiegelt, solange sie sich auf das Konzept individueller und bestimmten Nutzern zuordenbarer Netzkosten stützt.

(116) Die vollständige Befreiung in den Jahren 2011 bis 2013 stellt jedoch eine Abweichung von den individuellen Netzentgelten atypischer Nutzer dar, denn sie beruht nicht auf einer individuellen Bestimmung der von den Bandlastverbrauchern verursachten Kosten. Obwohl sich die Verbraucher nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 1 StromNEV und die Bandlastverbraucher hinsichtlich des Ziels des Netzentgeltsystems in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Lage befinden (sie sind atypische Nutzer, bei denen die 2011-2013 veröffentlichten Netzentgelte nicht verursachungsgerecht gewesen wären), wurden sie unterschiedlich behandelt.

(117) Ferner weicht die vollständige Befreiung insofern vom Bezugssystem ab, als Bandlastverbraucher nicht wie andere atypische Nutzer (Verbraucher nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 1 StromNEV) mindestens 20 % der veröffentlichten Netzentgelte entrichten müssen. Die unterschiedliche Behandlung stellt eine Diskriminierung dar, da es keinen Grund gibt, warum Bandlastverbraucher von dieser Pflicht befreit werden sollten. Insbesondere gibt es keinen Grund dafür, dass es bei den individuellen Netzentgelten für Verbraucher nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 1 StromNEV ein Sicherheitsnetz geben sollte, nicht aber bei jenen für Bandlastverbraucher, denn Bandlastverbraucher profitieren ebenso wie Verbraucher nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 1 StromNEV von ihrem Netzanschluss. Überdies implizieren die nach der Methode des physikalischen Pfades berechneten individuellen Netzentgelte eine gewisse Näherung.

5.1.2.3. ***Keine Rechtfertigung durch Natur und Aufbau des Netzentgeltsystems***

(118) Der Beihilfebegriff erfasst keine Maßnahmen, die eine Differenzierung zwischen Unternehmen bei Belastungen vornehmen, wenn diese Differenzierung aus der Natur oder dem Aufbau der fraglichen Lastenregelung folgt ([65]). Die Beweislast für Letzteres liegt beim Mitgliedstaat.

([64]) EnVR 34/15, Rn. 27.
([65]) Urteil vom 29. April 2004, Niederlande/Kommission, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, Rn. 42; Urteil vom 8. September 2011, Kommission/Niederlande, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, Rn. 62.

(119) Es ist festzustellen, dass Deutschland nicht nachgewiesen hat, dass die vollständige Befreiung durch die Natur oder den inneren Aufbau des Netzentgeltsystems in Deutschland gerechtfertigt ist. Deutschland zufolge kann die vollständige Befreiung zur Versorgungssicherheit beitragen, da sie den Bestand der für die Versorgungssicherheit notwendigen konventionellen Kraftwerke sicherstellt und auch die Förderung erneuerbarer Energien ermöglicht. Diese Ziele sind jedoch kein fester Bestandteil des Netzentgeltsystems und müssen deshalb im Rahmen der Vereinbarkeitsprüfung anhand der Rechtsprechung des Gerichtshofs ([66]) (siehe Abschnitt 3.3.1) genauer betrachtet werden.

5.1.2.4. ***Schlussfolgerung***

(120) Die vollständige Befreiung lässt sich insoweit nicht durch den inneren Aufbau des Netzentgeltsystems in Deutschland rechtfertigen, als sie über eine Verringerung der veröffentlichten Netzentgelte hinausgeht, die den Beitrag der Bandlastverbraucher zu einer Senkung oder zu einer Vermeidung der Erhöhung der Netzkosten widerspiegelt. Die vollständige Befreiung stellt insbesondere eine ungerechtfertigte Abweichung vom Bezugsystem dar, weil die Bandlastverbraucher von den Kosten befreit werden, die ihnen das Bezugssystem zuweisen würde, d. h. von den individuellen Netzkosten, die auf der Grundlage der Methode des physikalischen Pfades berechnet werden und nicht weniger als 20 % der veröffentlichten Netzentgelte betragen dürfen.

(121) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die vollständige Befreiung der Bandlastverbraucher insofern nicht dem inneren Aufbau des Bezugssystems entspricht und einen selektiven Vorteil gewährt, als die Bandlastverbraucher von Netzentgelten, die über die durch ihren Verbrauch verursachten Netzkosten hinausgingen, oder, wenn diese Kosten weniger als den Mindestbeitrag von 20 % der veröffentlichten Netzentgelte ausmachten, von diesem Mindestbeitrag befreit wurden.

5.1.3. ZURECHENBARKEIT

(122) Die vollständige Befreiung wurde mit Artikel 7 des Gesetzes vom 26. Juli 2011 eingeführt (siehe Erwägungsgrund 21 des vorliegenden Beschlusses) und durch Verwaltungsakte umgesetzt, mit denen die Befreiungsanträge genehmigt wurden (siehe Erwägungsgrund 24 des vorliegenden Beschlusses). Sie ist deshalb dem Staat zuzurechnen.

(123) Auch die §19-Umlage, mit der die Befreiung finanziert wurde, ist dem Staat zuzurechnen. Die §19-Umlage wurde mit Artikel 7 des Gesetzes vom 26. Juli 2011 eingeführt (siehe Erwägungsgrund 21 des vorliegenden Beschlusses) und durch eine staatliche Behörde, die BNetzA, umgesetzt (siehe Abschnitt 2.4.2 und Fußnote 22 des vorliegenden Beschlusses). Die Schlussfolgerung bleibt von der Tatsache unberührt, dass die Netzentgelte von privaten Stellen berechnet werden, die vom Staat einen entsprechenden Auftrag erhalten haben, denn die privaten Stellen — die ÜNB — verfügen bei der Erfüllung dieser Aufgabe über kein Ermessen und wurden im Rahmen ihrer Betrauung nach Paragraf 19 Absatz 2 StromNEV 2011 vom Staat damit beauftragt. Außerdem kann die BNetzA im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse über die ÜNB verbindliche Entscheidungen an die ÜNB richten, wenn diese ihren Pflichten nicht nachkommen (Paragrafen 29 und 54 EnWG 2011). Für das Jahr 2012 hat die BNetzA den Gesamtbetrag, der über die §19-Umlage ausgeglichen werden musste, direkt bestimmt (siehe Erwägungsgrund 37 des vorliegenden Beschlusses).

5.1.4. VORLIEGEN STAATLICHER MITTEL

(124) Ein selektiver Vorteil stellt eine Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar, wenn er unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt wird. Der Begriff der „Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel“ schließt nicht nur unmittelbar vom Staat gewährte Vorteile, sondern auch Vorteile ein, die durch von ihm zur Durchführung der Beihilferegelung errichtete oder damit beauftragte öffentliche oder private Einrichtungen gewährt werden ([67]). In diesem Sinne erfasst Artikel 107 Absatz 1 AEUV alle finanziellen Mittel, auf die Behörden tatsächlich zur Unterstützung von Unternehmen zurückgreifen können, ohne dass es dafür eine Rolle spielt, ob diese Mittel auf Dauer zum Vermögen des Staates gehören ([68]).

([66]) Siehe Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 262 vom 19.7.2016, S. 1), Rn. 138; siehe Urteil vom 8. September 2011, Paint Graphos u. a., C-78/08 bis C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, Rn. 69 und 70; Urteil vom 6. September 2006, Portugal/Kommission, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, Rn. 81; Urteil vom 8. September 2011, Kommission/Niederlande, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551; Urteil vom 22. Dezember 2008, British Aggregates/Kommission, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757; Urteil vom 18. Juli 2013, P Oy, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, Rn. 27 ff.

([67]) Urteil vom 22. März 1977, Steinike & Weinlig/Deutschland, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, Rn. 21; Urteil vom 13. März 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, Rn. 58; Urteil vom 30. Mai 2013, Doux Elevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, Rn. 26; Urteil vom 19. Dezember 2013, Association Vent de Colère!, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, Rn. 20; Urteil vom 17. März 1993, Sloman Neptun, C-72/91 und C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, Rn. 19; Urteil vom 9. November 2017, Kommission/TV2/Danmark, C-656/15 P, ECLI:EU:C:2017:836, Rn. 44.

([68]) Urteil vom 30. Mai 2013, Doux Élevage und Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, Rn. 34; Urteil vom 27. September 2012, Frankreich/Kommission, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496, Rn. 36; Urteil vom 19. Dezember 2013, Association Vent de Colère!, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, Rn. 21.

(125) Daher reicht die Tatsache, dass der Vorteil nicht unmittelbar aus dem Staatshaushalt finanziert wird, allein nicht aus, um auszuschließen, dass staatliche Mittel zum Einsatz kommen. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union geht hervor, dass nicht in jedem Fall festgestellt werden muss, dass Mittel aus dem Staatshaushalt oder dem Haushalt einer öffentlichen Einrichtung übertragen wurden, damit der einem oder mehreren Unternehmen gewährte Vorteil als eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV angesehen werden kann ([69]).

(126) Ferner verhindert die private Herkunft der Mittel nicht, dass sie als staatliche Mittel im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV angesehen werden ([70]). Daran erinnerte das Gericht in der Rechtssache Frankreich/Kommission ([71]), in der es zu dem Schluss kam, dass für das Vorliegen staatlicher Mittel nicht die ursprüngliche Herkunft der betreffenden Mittel, sondern der Umfang der Beteiligung der öffentlichen Stellen bei der Festlegung der betreffenden Maßnahmen und ihrer Finanzierungsmodalitäten maßgeblich ist. Der Umstand, dass eine Subventionsregelung, die einigen Wirtschaftsteilnehmern eines bestimmten Sektors zugutekommt, ganz oder teilweise durch Beiträge finanziert wird, die von Staats wegen von den betreffenden Unternehmen erhoben werden, genügt allein nicht, um dieser Regelung den Charakter einer staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV zu nehmen ([72]). Auch die Tatsache, dass die Mittel zu keinem Zeitpunkt Eigentum des Staates sind, schließt nicht aus, dass sie unter Umständen staatliche Mittel darstellen, sofern sie unter staatlicher Kontrolle stehen ([73]). Nach dem Konzept der aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfe fallen nicht nur unmittelbar vom Staat gewährte Beihilfen, sondern auch jene Beihilfen, die durch vom Staat benannte oder errichtete öffentliche oder private Einrichtungen gewährt werden, unter Artikel 107 Absatz 1 AEUV ([74]).

(127) Diese Argumentation wurde auch in der Rechtssache Essent ([75]) zugrunde gelegt. In dieser Sache hatte der Gerichtshof ein Gesetz zu beurteilen, nach dem die Betreiber des niederländischen Stromnetzes von privaten Stromkunden einen Aufschlag auf den Stromverbrauch erheben und die durch den Aufschlag erzielten Einnahmen an SEP, eine gemeinsame Tochtergesellschaft der vier Stromerzeuger, abführen mussten, um SEP einen Ausgleich zur Bestreitung sogenannter „verlorener Kosten“ zu gewähren. Der Aufschlag musste von den Netzbetreibern an SEP abgeführt werden, das die Einnahmen sammeln und bis zu einer gesetzlich festgesetzten Höhe zur Deckung verlorener Kosten verwenden musste. Der Gerichtshof stellte fest, dass SEP per Gesetz mit der Verwaltung staatlicher Mittel beauftragt worden war ([76]). Der Gerichtshof befand, dass bei der niederländischen Regelung staatliche Mittel zum Einsatz kamen ([77]).

(128) Aus dieser Rechtsprechung kann der Schluss gezogen werden, dass bei Subventionen, die aus parafiskalischen Abgaben oder vom Staat auferlegten Beiträgen finanziert und gemäß den einschlägigen Rechtsvorschriften verwaltet und verteilt werden, staatliche Mittel übertragen werden, selbst wenn sie nicht von Behörden verwaltet werden, sondern von vom Staat benannten nichtstaatlichen Organen.

(129) Dies wurde vom Gerichtshof in der Rechtssache Vent de Colère! ([78]) bekräftigt, in der er insbesondere feststellte, dass eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel nicht allein deshalb auszuschließen war, weil ein Teil der eingezogenen Mittel nicht über die Caisse des Dépôts et Consignations geleitet, sondern von den Unternehmen behalten wurde, die zur Abnahme von erneuerbarem Strom zu Einspeisetarifen verpflichtet waren.

(130) Der Gerichtshof schloss die Übertragung staatlicher Mittel nur unter sehr spezifischen Umständen aus: Er befand beispielsweise, dass eine Entscheidung einer nationalen Behörde, eine Vereinbarung, mit der ein Beitrag im Rahmen einer von der nationalen Behörde anerkannten Branchenorganisation eingeführt und damit für verbindlich erklärt wird, auf alle Branchenangehörigen auszudehnen, um die Umsetzung bestimmter Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit und Verkaufsförderung zu ermöglichen, keine staatliche Beihilfe darstellt ([79]). In diesem Zusammenhang stellte der Gerichtshof fest, dass die Maßnahme nicht aus staatlichen Mitteln finanziert wurde, da

([69]) Siehe Urteil vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, Rn. 36; Urteil vom 17. Juli 2008, Essent Netwerk Noord u. a., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, Rn. 70; Urteil vom 19. Dezember 2013, Association Vent de Colère!, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, Rn. 19-21; Urteil vom 13. September 2017, ENEA, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, Rn. 25; siehe auch Urteil vom 30. Mai 2013, Doux Élevage und Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, Rn. 34, und Urteil vom 19. März 2013, Bouygues Télécom/Kommission, C-399/10 P und C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, Rn. 100.

([70]) Urteil vom 12. Dezember 1996, Air France/Kommission, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, Rn. 63-65; Urteil vom 9. November 2017, Kommission/TV2/Danmark, C-656/15 P, ECLI:EU:C:2017:836, Rn. 48.

([71]) Urteil vom 27. September 2012, Frankreich/Kommission, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496.

([72]) Urteil des Gerichts vom 27. September 2012, Frankreich/Kommission, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496, Rn. 61.

([73]) Urteil vom 12. Dezember 1996, Air France/Kommission, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, Rn. 65-67; Urteil vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, Rn. 37; Urteil vom 30. Mai 2013, Doux Élevage und Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, Rn. 35.

([74]) Vgl. Urteil vom 22. März 1977, Steinike & Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, Rn. 21; Urteil vom 17. März 1993, Sloman Neptun, C-72/91 und C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, Rn. 19, und Urteil vom 10. Mai 2016, Deutschland/Kommission, T-47/15, ECLI:EU:T:2016:281, Rn. 81; Urteil vom 9. November 2017, Kommission/TV2/Danmark, C-657/15 P, ECLI:EU:C:2017:837, Rn. 36.

([75]) Urteil vom 17. Juli 2008, Essent Netwerk Noord u. a., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413.

([76]) Urteil vom 17. Juli 2008, Essent Netwerk Noord u. a., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, Rn. 74.

([77]) Urteil des Gerichtshofs vom 17. Juli 2008, Essent Netwerk Noord u. a., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, Rn. 66.

([78]) Urteil vom 19. Dezember 2013, Association Vent de Colère!, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, Rn. 27.

([79]) Urteil vom 30. Mai 2013, Doux Elevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348; Urteil vom 15. Juli 2004, Pearle, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448.

nicht der Staat, sondern die Branchenorganisation über die Verwendung der Beitragsmittel entschied, die ausschließlich den vom Branchenverband selbst bestimmten Zielen gewidmet waren. Folglich standen diese Mittel nicht ständig unter staatlicher Kontrolle und nicht zur Verfügung der staatlichen Behörden.

(131) In der Rechtssache PreussenElektra stellte der Gerichtshof fest, dass das Stromeinspeisungsgesetz ([80]) in der 1998 geltenden Fassung keine zur Durchführung der Beihilferegelung errichtete oder beauftragte Einrichtung vorsah ([81]). Diese Schlussfolgerung beruhte auf der Feststellung, dass das Stromeinspeisungsgesetz eine Regelung einführte, die Elektrizitätsversorgungsunternehmen und Betreiber der vorgelagerten Stromnetze direkt verpflichtete, Strom aus erneuerbaren Energiequellen zu einem festgesetzten Preis abzunehmen, aber keine für die Zahlungsabwicklung zuständige Stelle benannte ([82]). Das Stromeinspeisungsgesetz betraf eine Vielzahl bilateraler Beziehungen zwischen Erzeugern von erneuerbarem Strom und Stromversorgern. Damals gab es keine vom Staat festgelegte Umlage zum Ausgleich der finanziellen Belastung, die den Stromversorgern aus der Lieferpflicht entstand. Daher wurde niemand für die Verwaltung einer solchen Umlage und der entsprechenden Finanzflüsse benannt.

(132) In der Rechtssache Vent de Colère! hingegen vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass sich die französische Förderung in zweierlei Hinsicht vom Sachverhalt in der Rechtssache PreussenElektra unterschied: In der Rechtssache PreussenElektra waren die privaten Unternehmen nicht vom Mitgliedstaat mit der Verwaltung staatlicher Mittel beauftragt worden, sondern waren durch eine Abnahmeverpflichtung unter Einsatz ihrer eigenen Finanzmittel gebunden. Darüber hinaus gab es in der Rechtssache PreussenElektra keinen Mechanismus, der vom Staat zum Ausgleich der aus der Abnahmepflicht entstehenden Mehrkosten geschaffen und geregelt wurde und mit dem der Staat den von der Abnahmepflicht erfassten privaten Versorgern die vollständige Deckung ihrer Mehrkosten garantierte ([83]).

(133) Der Gerichtshof hat diesen differenzierten Ansatz für die Prüfung des Vorliegens staatlicher Mittel kürzlich bestätigt. In der Rechtssache ENEA S.A. entschied er, dass eine nationale Maßnahme, durch die private und öffentliche Unternehmen zur Abnahme von Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung verpflichtet werden, keine staatliche oder aus staatlichen Mitteln finanzierte Maßnahme darstellt, wenn die aufgrund der Abnahmepflicht anfallenden Mehrkosten nicht vollständig auf den Letztverbraucher abgewälzt werden können, für ihre Finanzierung keine verbindliche vom Staat auferlegte Abgabe erhoben wird und es auch keinen Mechanismus für ihren vollständigen Ausgleich gibt ([84]).

(134) Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze muss bei der Prüfung, ob für die Finanzierung der vollständigen Befreiung nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 staatliche Mittel eingesetzt wurden, zwischen der Finanzierung der vollständigen Befreiung im Jahr 2011 und der Finanzierung der Befreiung in den Jahren 2012 und 2013 — d. h. nach Einführung der §19-Umlage — unterschieden werden.

5.1.4.1. *Finanzierung aus staatlichen Mitteln nach Einführung der §19-Umlage durch die BNetzA (2012 und 2013)*

(135) Auf der Grundlage des in Abschnitt 2.4 beschriebenen Ausgleichsmechanismus nach Paragraf 19 Absatz 2 Sätze 6 und 7 StromNEV 2011 verpflichtete die BNetzA die VNB per Beschluss vom 14. Dezember 2011, die §19-Umlage von den Letztverbrauchern zu erheben und die Erlöse aus dieser Umlage monatlich an die ÜNB weiterzuleiten.

(136) Die Kommission erläuterte in den Erwägungsgründen 49 bis 84 des Einleitungsbeschlusses, warum die vollständige Befreiung ihrer Auffassung nach aus staatlichen Mitteln finanziert wurde. Ihre Begründung lautete:

a) Die vollständige Befreiung entspricht einer Politik des Staates.

b) Den Netzbetreibern wird gesetzlich garantiert, dass ihre aus der vollständigen Befreiung resultierenden finanziellen Verluste zur Gänze durch eine Umlage auf den Stromverbrauch der Netznutzer ausgeglichen werden, d. h., sie müssen die vollständige Befreiung nicht aus ihren eigenen finanziellen Mitteln finanzieren.

c) Die ÜNB wurden mit der Verwaltung der aus der Befreiung und der §19-Umlage resultierenden Finanzströme betraut.

([80]) BGBl. I S. 2633.
([81]) Urteil vom 13. März 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, Rn. 58 und 59.
([82]) Urteil vom 13. März 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, Rn. 56. Siehe auch Urteil vom 17. Juli 2008, Essent Netwerk Noord, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, Rn. 74, in der der Gerichtshof darauf hinweist, dass in der Rechtssache PreussenElektra die Unternehmen nicht vom Staat mit der Verwaltung staatlicher Mittel beauftragt worden waren.
([83]) Urteil vom 19. Dezember 2013, Association Vent de Colère!, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, Rn. 34-36.
([84]) Urteil vom 13. September 2017, ENEA, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, Rn. 30.

d) Die ÜNB können die Erlöse aus der Umlage nicht nach eigenem Ermessen verwenden, da die Umlage nur die aufgrund der Befreiung entstehenden finanziellen Verluste decken darf: etwaige Überschüsse bei den Umlageerlösen müssen von den in den folgenden Jahren zu zahlenden Umlagen abgezogen werden.

e) Die §19-Umlage stellt keine Zahlung für eine Dienstleistung oder Ware dar.

(137) Die Kommission teilt nicht die Ansicht Deutschlands und der Beteiligten, dass die vollständige Befreiung als nicht aus staatlichen Mitteln finanzierte Maßnahme betrachtet werden kann, weil die Mittel zur Finanzierung der Befreiung nicht über den Staatshaushalt fließen. Wie in den Erwägungsgründen 125 bis 129 dargelegt, hat der Gerichtshof wiederholt festgestellt, dass der Begriff der staatlichen Mittel auch erfüllt ist, wenn die Beihilfe aus privaten Mitteln finanziert wird, die aufgrund einer vom Staat auferlegten Pflicht zu zahlen sind und nach den Bestimmungen des betreffenden Rechtsakts verwaltet und verteilt werden. Dem Gerichtshof zufolge ist bei einer derartigen Finanzierungsregelung von der Übertragung staatlicher Mittel auszugehen, obwohl die Mittel nicht von Behörden verwaltet werden, sondern von vom Staat benannten nichtstaatlichen Organen.

(138) Die Kommission ist der Auffassung, dass die infolge der vollständigen Befreiung in den Jahren 2012 und 2013 entgangenen Erlöse durch einen umfassenden Ausgleichsmechanismus, der über eine den Letztverbrauchern vom Staat auferlegte Abgabe finanziert wurde, vollständig auf die Letztverbraucher abgewälzt wurden.

(139) Wie in den Erwägungsgründen 35 bis 39 dargelegt, sah der 2012 und 2013 geltende Rechtsrahmen einen Finanzierungsmechanismus vor, mit dem die Mindererlöse des Netzbetreibers ausgeglichen wurden, an dessen Netz die befreiten Bandlastverbraucher angeschlossen waren. Die ÜNB mussten den VNB die entgangenen Erlöse erstatten und diese zusätzliche finanzielle Belastung untereinander ausgleichen. Gemäß dem Beschluss der BNetzA vom 14. Dezember 2011, der auf der Grundlage von Paragraf 29 Absatz 1 EnWG und Paragraf 30 Absatz 2 Nummer 6 StromNEV 2011 erlassen wurde, erhielten die ÜNB durch die §19-Umlage einen Ausgleich für diese finanzielle Belastung.

(140) Die §19-Umlage war eine von den Letztverbrauchern erhobene parafiskalische Abgabe. Sie war daher nicht Teil des allgemeinen Netzentgeltsystems, wie in den Stellungnahmen der Beteiligten vorgebracht wird. Die BNetzA erklärte in ihrem Beschluss vom 14. Dezember 2011, dass die §19-Umlage einen besonderen Zweck habe (Ausgleich der Mindererlöse der ÜNB) und sie deshalb kein allgemeines Netzentgelt darstelle, sondern ein „anderes Entgelt" im Sinne des Artikels 17 Absatz 8 StromNEV, das separat zu den allgemeinen Netzentgelten erhoben werden müsse. Dies wurde durch verschiedene deutsche Gerichte bestätigt: der Bundesgerichtshof kam insbesondere zu dem Ergebnis, dass die §19-Umlage kein Netzentgelt, sondern eine Abgabe sei, mit der die Mindererlöse der vollständigen Befreiung nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 gedeckt werden sollen (siehe Erwägungsgründe 52 bis 53 des vorliegenden Beschlusses).

(141) Die §19-Umlage ist eine vom Staat auferlegte Abgabe. Sie wurde in der StromNEV 2011 vorgesehen und dann mit dem bindenden Beschluss der BNetzA eingeführt. Diese Bundesoberbehörde ist mit Verwaltungs- und Regulierungsaufgaben betraut und untersteht der Aufsicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Ihr Präsident und ihre Vizepräsidenten werden vom Minister ernannt, während ihr Beirat aus Vertretern des Bundesrats und des Bundestags besteht ([85]).

(142) Die Netzbetreiber wurden im Einklang mit dem geltenden Rechtsrahmen mit der Erhebung und Verwaltung der §19-Umlage beauftragt. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass der Gerichtshof mehrmals entschieden hat, dass auch eine private Einrichtung mit der Verwaltung staatlicher Mittel beauftragt werden kann. Ferner ergibt sich aus dem Urteil in der Rechtssache Essent, dass auch mehrere Unternehmen mit der Verwaltung der Umlage beauftragt werden können.

(143) Erstens waren die VNB und die ÜNB verpflichtet, die §19-Umlage von den Letztverbrauchern zu erheben, und die VNB mussten diese dann an die ÜNB weiterleiten.

(144) Zweitens konnten die ÜNB die Erlöse aus der §19-Umlage nur für den Ausgleich der aufgrund der Befreiung der Bandlastverbraucher nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 entgangenen Erlöse und für den Ausgleich untereinander verwenden (vgl. Erwägungsgrund 35 des vorliegenden Beschlusses). Dies lässt sich daran erkennen, dass die Höhe der §19-Umlage an die Höhe der aufgrund der vollständigen Befreiung benötigten Mittel angepasst wurde. Insbesondere führten alle Erlöse in einem Jahr x, die über den für den Ausgleich dieser finanziellen Belastung erforderlichen Betrag hinausgingen, zu einer Verringerung der Umlage im Jahr x+2 (siehe Erwägungsgrund 39). Die Kommission teilt daher nicht die Auffassung Deutschlands und der Beteiligten, der zufolge die Netzbetreiber die Erlöse aus die §19-Umlage nach eigenem Ermessen verwenden konnten.

([85]) Siehe die Paragrafen 1, 3, 4 und 5 des Gesetzes über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970).

(145) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen sei festgestellt, dass die Einführung der §19-Umlage den Netzbetreibern Gewähr für den vollständigen Ausgleich der Mindererlöse bot, die ihnen aufgrund der vollständige Befreiung nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 entstanden; folglich liegt hier ein anderer Sachverhalt als in den Rechtssachen PreussenElektra und ENEA ([86]) vor, bei denen die abnahmepflichtigen Unternehmen die Verpflichtung aus eigenen Mitteln finanzieren mussten und die Kosten nicht auf ihre Kunden abwälzen konnten.

(146) Ferner sei die Auffassung der Beteiligten zurückgewiesen, dass die Erlöse aus der §19-Umlage nicht zwingend für die Finanzierung der vollständigen Befreiung nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 verwendet werden mussten. Die vollständige Befreiung konnte nämlich ab 2012 nur über die §19-Umlage finanziert werden, die so berechnet wurde, dass ihre Höhe genau dem durch die Befreiung entstandenen Finanzbedarf entsprach.

(147) Daher hält die Kommission an ihrer Schlussfolgerung fest, dass der den Bandlastverbrauchern gewährte Vorteil in Form einer vollständigen Befreiung in den Jahren 2012 und 2013 als ein aus staatlichen Mitteln finanzierter Vorteil zu erachten ist.

5.1.4.2. ***Finanzierung aus staatlichen Mitteln vor Einführung der §19-Umlage (Jahr 2011)***

(148) Während die vollständige Befreiung nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 ab dem 1. Januar 2011 galt, trat die §19-Umlage erst am 1. Januar 2012 in Kraft (siehe Erwägungsgrund 40). Im Einleitungsbeschluss äußerte die Kommission deshalb Bedenken, dass die 2011 gewährten Befreiungen möglicherweise ebenfalls aus staatlichen Mitteln finanziert wurden, und forderte Deutschland auf, zusätzliche Informationen über die Finanzierung der vollständigen Befreiung im Jahr 2011 zur Verfügung zu stellen.

(149) Angesichts der von Deutschland übermittelten zusätzlichen Informationen und unter Berücksichtigung der Stellungnahmen von Beteiligten ist die Kommission nicht der Ansicht, dass bei dem 2011 angewandten Finanzierungsmechanismus staatliche Mittel eingesetzt wurden.

(150) Wie Deutschland erläuterte (siehe Erwägungsgrund 77) und die BNetzA explizit in ihrem Beschluss vom 14. Dezember 2011 feststellte, wurde 2011 kein Ausgleichs- und Verrechnungsmechanismus angewandt. Damals waren insbesondere die Sätze 6 und 7 des Paragrafen 19 Absatz 2 StromNEV 2011 noch nicht anwendbar. Folglich wurden die 2011 aufgrund der vollständigen Befreiung entstandenen Verluste nicht durch einen umfassenden Ausgleichsmechanismus oder — da 2011 keine §19-Umlage erhoben wurde — durch eine vom Staat auferlegte Abgabe auf die Letztverbraucher abgewälzt.

(151) Vielmehr mussten die VNB und die ÜNB, wie im Beschluss der BNetzA vom 14. Dezember 2011 festgelegt, die im Jahr 2011 aufgrund der vollständigen Befreiung entgangenen Erlöse aus eigenen Mitteln decken.

(152) Diese Verluste konnten sie in ihren auf der Grundlage der ARegV 2011 eingerichteten Regulierungskonten als Kosten ausweisen. Wie in Erwägungsgrund 47 dargelegt, konnten die im Jahr 2011 entgangenen Erlöse aber nicht durch eine Anpassung der 2011 erhobenen Netzentgelte ausgeglichen werden, da die Netzentgelte im Voraus festgelegt werden müssen und nicht unterjährig angepasst werden können. Die Mindererlöse mussten, wenn sie nicht durch andere Mehrerlöse (d. h. eigene Mittel der ÜNB und VNB) im Jahr 2011 ausgeglichen wurden, auf dem Regulierungskonto verbucht werden. Wenn die 2011 entgangenen Erlöse am Ende der Regulierungsperiode im Jahr 2013 durch Mehrerlöse aus anderen Jahren dieser Regulierungsperiode ausgeglichen wurden, wurde kein Verlustausgleich vorgenommen und die Verluste wurden aus eigenen Mitteln der ÜNB und VNB gedeckt. Nur wenn die Minderlöse nicht durch Mehrerlöse in der 2013 endenden Regulierungsperiode ausgeglichen werden konnten, konnten die 2011 entgangenen Erlöse in der nächsten Regulierungsperiode zu einem Ausgleich führen. Aber selbst in diesem Fall bestand keine Garantie für einen vollständigen Ausgleich. Die Höhe des Ausgleichs hing vielmehr von anderen Faktoren ab, insbesondere von der Effizienz (oder unzureichenden Effizienz) der VNB und ÜNB, da die ARegV nicht auf realen Kosten, sondern den idealen Kosten eines effizienten Unternehmens basiert.

(153) Die Netzbetreiber verfügten daher über keine Garantie dafür, dass ihre aus der vollständigen Befreiung im Jahr 2011 resultierenden Mindererlöse ausgeglichen werden würden. Somit mussten die Netzbetreiber die vollständige Befreiung 2011 aus ihren eigenen Mitteln finanzieren.

([86]) Urteil vom 13. März 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, und Urteil vom 13. September 2017, ENEA, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671.

(154) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass der Vorteil, der den Bandlastverbrauchern durch die vollständige Befreiung von den Netzentgelten im Jahr 2011 gewährt wurde, aus den Eigenmitteln der Netzbetreiber und nicht aus staatlichen Mitteln finanziert wurde ([87]).

5.1.5. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HANDEL ZWISCHEN MITGLIEDSTAATEN

(155) Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs bedarf es für die Qualifizierung einer nationalen Maßnahme als staatliche Beihilfe nicht des Nachweises einer tatsächlichen Auswirkung der fraglichen Beihilfe auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten, sondern nur der Prüfung, ob die Beihilfe geeignet ist, diesen Handel zu beeinträchtigen ([88]). Der innergemeinschaftliche Handel wird insbesondere dann durch eine von einem Mitgliedstaat gewährte Beihilfe beeinflusst, wenn sie die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen, konkurrierenden Unternehmen in diesem Handel stärkt ([89]).

(156) Wie oben dargelegt, sind die meisten betroffenen Unternehmen in der chemischen Industrie (darunter auch Hersteller von Industriegasen), der Papier-, Textil, Stahl-, Nichteisenmetall-, Mineralölverarbeitungs- und Glasindustrie tätig. Einige Beihilfeempfänger betreiben auch Rechenzentren und erbringen einschlägige Dienstleistungen. In allen diesen Branchen gibt es Handel zwischen Mitgliedstaaten und einen grenzüberschreitenden Warenverkehr. Da die betroffenen Unternehmen von Kosten (Netzentgelten) befreit wurden, die ein in einem anderen Mitgliedstaat tätiges Unternehmen aus derselben Branche normalerweise tragen muss, stärkte die vollständige Befreiung die Position der befreiten Unternehmen im Vergleich zu ihren Wettbewerbern im innergemeinschaftlichen Handel. Somit war die vollständige Befreiung geeignet, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

5.1.6. AUSWIRKUNGEN AUF DEN WETTBEWERB

(157) Eine staatliche Maßnahme wird als Maßnahme erachtet, die den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht, wenn sie die Wettbewerbsposition des Empfängers im Vergleich zu seinen Wettbewerbern verbessern könnte ([90]).

(158) In den Branchen des verarbeitenden Gewerbes, in denen die von der Umlage befreiten Unternehmen in der Regel tätig sind, und auf dem Markt für Rechenzentren herrscht Wettbewerb. In vielen dieser Branchen machen die Stromkosten einen großen Teil der Produktionskosten aus, wie Deutschland in seinem Schreiben vom 6. Dezember 2013 für die Papier-, Zement-, Chemie- und Aluminiumindustrie sowie andere Metallbranchen bestätigt hat. Die vollständige Befreiung verringert die Produktionskosten der befreiten Unternehmen. Sie ist daher geeignet, die Wettbewerbsposition der befreiten Unternehmen im Vergleich zu ihren Wettbewerbern in anderen Mitgliedstaaten zu verbessern. Zudem dürfte sie deren Wettbewerbsposition im Vergleich zu Unternehmen aus derselben Branche verbessern, die keinen jährlichen Stromverbrauch von 10 GWh und 7 000 Benutzungsstunden erreichen. Somit droht die vollständige Befreiung, den Wettbewerb zu verfälschen.

(159) Es sei festgestellt, dass mit dem Argument, die Stromkosten seien in Deutschland höher als in anderen Mitgliedstaaten weder eine Auswirkung auf den Handel noch eine Verfälschung des Wettbewerbs ausgeschlossen werden kann. Nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 wurden die Bandlastverbraucher vollständig von den Netzentgelten befreit. Folglich entstand diesen Verbrauchern keine finanzielle Belastung durch die Nutzung des Stromnetzes, während Wettbewerber in anderen Mitgliedstaaten Netzentgelte zahlen mussten. Außerdem hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass der Versuch eines Mitgliedstaats, die Wettbewerbsbedingungen eines bestimmten Wirtschaftssektors denen in anderen Mitgliedstaaten durch einseitige Maßnahmen anzunähern, den in Rede stehenden Maßnahmen nicht den Charakter von Beihilfen nehmen kann ([91]).

5.1.7. SCHLUSSFOLGERUNG ZUM VORLIEGEN EINER BEIHILFE

(160) Die vollständige Befreiung in den Jahren 2012 und 2013 für Bandlastverbraucher mit einem jährlichen Stromverbrauch von über 10 GWh und mindestens 7 000 Benutzungsstunden stellt somit insofern eine Beihilfe dar, als die Bandlastverbraucher dadurch von den durch ihren Stromverbrauch verursachten Netzkosten und dem Mindestbeitrag von 20 % der veröffentlichten Netzentgelte befreit wurden.

(161) Die vollständige Befreiung im Jahr 2011 wurde nicht durch staatliche Mittel finanziert und stellt daher keine staatliche Beihilfe dar.

([87]) Urteil vom 13. März 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, und Urteil vom 13. September 2017, ENEA, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671.
([88]) Urteil vom 8. Mai 2013, Libert u. a., C-197/11 und C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, Rn. 76.
([89]) Urteil vom 8. Mai 2013, Libert u. a., C-197/11 und C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, Rn. 77.
([90]) Siehe Urteil vom 17. September 1980, Phillip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, Rn. 11.
([91]) Urteil vom 3. März 2005, Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, C-172/03, ECLI:EU:C:2004:678, Rn. 54.

5.2. *RECHTSWIDRIGKEIT*

(162) Da Deutschland es versäumte, die Maßnahme vor ihrer Durchführung bei der Kommission zur Genehmigung anzumelden, verstießen sie gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV. Somit stellt die Maßnahme eine rechtswidrige staatliche Beihilfe dar.

5.3. *VEREINBARKEIT MIT DEM BINNENMARKT*

(163) Die nachstehende Vereinbarkeitsprüfung bezieht sich nur auf die vollständige Befreiung für Bandlastverbraucher in den Jahren 2012 und 2013, soweit es sich dabei um eine staatliche Beihilfe handelt (siehe Erwägungsgrund 160).

(164) Im Einleitungsbeschluss zweifelte die Kommission, ob die vollständige Befreiung für Bandlastverbraucher für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden könne. Daher ersuchte sie Deutschland um ergänzende Stellungnahmen in Bezug auf die Vereinbarkeit der vollständigen Befreiung mit dem Binnenmarkt.

(165) Deutschland hat geltend gemacht, dass die vollständige Befreiung auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe b oder c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden könne, weil mit ihr die nachstehenden Ziele verfolgt würden:

— die Gewährleistung der Versorgungssicherheit;

— die Förderung der erneuerbaren Energien;

— die Einführung eines Systems für den Netzzugang ohne Diskriminierung zwischen den Netznutzern gemäß Artikel 32 der Richtlinie 2009/72/EG;

— Sicherstellen dass, gemäß Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 714/2009 sicherstellen, die Netzentgelte die tatsächlich angefallenen Kosten widerspiegeln.

(166) Generell vertrat Deutschland auch die Auffassung, dass die vollständige Befreiung die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie stärke und mit dem Unionsziel der Reindustrialisierung Europas im Einklang stehe.

5.3.1. VEREINBARKEIT NACH ARTIKEL 107 ABSATZ 3 BUCHSTABE b AEUV

(167) Hinsichtlich des ersten Arguments, mit dem Deutschland die Vereinbarkeit begründet, sei darauf hingewiesen, dass die vollständige Befreiung nicht an ein spezifisches und konkretes „wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse“ gebunden ist. Deutschland hat kein solches Vorhaben beschrieben, das durch die vollständige Befreiung gefördert werden sollte. Ferner hat Deutschland keine Informationen vorgelegt, die belegen würden, dass die vollständige Befreiung eine beträchtliche Störung des Wirtschaftslebens in Deutschland behebt. Somit kann die vollständige Befreiung nicht auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV gerechtfertigt werden.

5.3.2. VEREINBARKEIT NACH ARTIKEL 107 ABSATZ 3 BUCHSTABE c AEUV

(168) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind staatliche Beihilfen in der Union grundsätzlich untersagt. Die Kommission kann jedoch eine Beihilfemaßnahme unmittelbar auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären, wenn die Maßnahme einem klar definierten Ziel von gemeinsamem Interesse ([92]) dient und zu dessen Erreichung beiträgt, wenn sie zur Verwirklichung dieses Ziels erforderlich ist, einen Anreizeffekt hat, angemessen ist und ihre positiven Auswirkungen im Hinblick auf das gemeinsame Ziel die negativen Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel überwiegen.

(169) Der Nachweis für die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt muss vom Mitgliedstaat erbracht werden ([93]).

(170) Da Deutschland geltend gemacht hat, dass die vollständige Befreiung zur Förderung der Erzeugung von erneuerbarem Strom und zur Versorgungssicherheit beiträgt, hat die Kommission geprüft, ob die Beihilfe in den Anwendungsbereich der Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen ([94]) (im Folgenden „Umweltschutzleitlinien“) fällt. Die Umweltschutzleitlinien enthalten jedoch keine Vereinbarkeitskriterien für Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit. Was die Förderung von erneuerbarem Strom anbelangt, so enthalten die Umweltschutzleitlinien nur Kriterien für die Vereinbarkeit von Beihilfen für die Erzeugung von erneuerbaren Energien (Abschnitt 1.5.6 der Umweltschutzleitlinien). Diese Kriterien beziehen sich

([92]) Urteil vom 14. Januar 2009, Kronoply/Kommission, T-162/06, ECLI:EU:T:2009:2, insbesondere Rn. 65, 66, 74 und 75; Urteil vom 8. Juni 1995, Siemens/Kommission, T-459/93, ECLI:EU:T:1995:100, Rn. 48.

([93]) Urteil vom 28. April 1993, Italien/Kommission, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, Rn. 20; Urteil vom 15. Juni 2005, Regione autonoma della Sardegna/Kommission, T-171/02, ECLI:EU:T:2005:219, Rn. 166-168.

([94]) Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen (ABl. C 82 vom 1.4.2008, S. 1).

aber nicht auf Maßnahmen wie die in Rede stehende Maßnahme, bei der Stromverbraucher von Netzentgelten befreit werden, um ihnen „einen Anreiz zu geben", an das Netz angeschlossen zu bleiben, damit die Wahrscheinlichkeit größer wäre, dass die Verbraucher, wenn erneuerbarer Strom erzeugt wird, diesen auch verbrauchen. Somit sind die Umweltschutzleitlinien nicht auf die in Rede stehende Maßnahme anwendbar. Die Kommission hat deshalb die Vereinbarkeit der vollständigen Befreiung unmittelbar auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV geprüft.

5.3.2.1. ***Ziel von gemeinsamem Interesse und Geeignetheit der Beihilfe***

5.3.2.1.1. **Einhaltung der europäischen Rechtsvorschriften für Netzentgelte**

(171) In Bezug auf dieses Argument wird auf die Feststellungen in den Erwägungsgründen 85 bis 121 verwiesen. Darin wird aufgezeigt, dass die vollständige Befreiung, die förderfähigen Bandlastverbrauchern zwischen 2011 und 2013 gewährt wurde, den betreffenden Verbrauchern einen selektiven Vorteil verschaffte, da sie auch von den durch ihren Stromverbrauch verursachten Netzkosten befreit wurden. Dies steht weder mit dem in Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 714/2009 genannten Ziel, dass die Netzentgelte die tatsächlich angefallenen Kosten widerspiegeln sollen, noch mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung im Einklang. Daher teilt die Kommission nicht die Auffassung Deutschlands, dass die vollständige Befreiung zu diesen Zielen beiträgt oder nach den europäischen Rechtsvorschriften erforderlich wäre.

5.3.2.1.2. **Förderung der Versorgungssicherheit und erneuerbaren Stroms**

(172) Deutschland macht geltend, dass die vollständige Befreiung in dreierlei Hinsicht zur Versorgungssicherheit und zur Förderung von erneuerbarem Strom beigetragen habe (siehe Erwägungsgrund 165):

— Die Bandlastverbraucher hätten im Zeitraum 2011-2013, bevor die anderen netzstabilisierenden Maßnahmen eingeführt werden konnten, eine für die Stabilität erforderliche Dienstleistung erbracht. Die kontinuierliche und konstante Stromabnahme der von Netzentgelten befreiten Bandlastverbraucher entlaste und stabilisiere das Netz. Die Prognostizierbarkeit der befreiten Bandlastabnahme trage zu einer effizienten Nutzung der Erzeugungskapazitäten bei und es komme seltener zu Frequenz- und Spannungsabweichungen. So müssten weniger Reserven vorgehalten und weniger Regelenergie eingesetzt werden. Deutschland führte weiter aus, dass die befreiten Bandlastverbraucher oft in der Nähe großer Kraftwerke gelegen sind. Aufgrund der relativ geringen Entfernung gebe es beim Transport der Energie geringere Verluste und der Bedarf an Betriebsmitteln zur Gewährleistung der Blindleistung sei geringer. Beteiligte haben zudem betont, dass Bandlastverbraucher häufig ohne Vertrag und ohne jeden Ausgleich in den fünfstufigen Lastabwurfplan von ÜNB eingebunden seien. Bestimmte Beteiligte gaben an, dass die Letztverbraucher technischen Spezifikationen Rechnung tragen müssen, wenn sie an das Netz angeschlossen werden wollen. Dafür seien gewisse Investitionen zur Verbesserung der Spannungsregelung erforderlich, die jedoch nicht vergütet würden.

— Deutschland trägt ferner vor, dass Grundlastkraftwerke aufgrund der von ihnen erbrachten wichtigen Systemdienstleistungen für den sicheren Netzbetrieb erforderlich waren, als die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen rascher zunahm und es noch keine Flexibilitätslösungen (z. B. Laststeuerung ([95])) gab. Angesichts des steigenden Anteils des erneuerbaren Stroms waren Bandlastverbraucher für den Erhalt dieser konventionellen Kraftwerke notwendig.

— Gleichzeitig macht Deutschland geltend, dass die stabile Stromabnahme von Bandlastverbrauchern sicherstellte, dass erneuerbarer Strom immer verbraucht wurde, wenn er erzeugt wurde. Dies habe den Bedarf an (weiteren und teureren) Stabilisierungsmaßnahmen (Abregelung) verringert. Auf diese Weise sei die Energiewende unterstützt und ein Beitrag zur Förderung erneuerbaren Stroms geleistet worden.

(173) Es wird allgemein bemerkt, dass die angestrebte Gewährleistung der Versorgungssicherheit und Förderung erneuerbaren Stroms als Ziele von gemeinsamem Interesse anerkannt wurden. ([96])

([95]) Als Laststeuerung werden Abweichungen des Stromverbrauchs der Letztverbraucher von ihren normalen Verbrauchsprofilen in Reaktion auf Strompreisänderungen im Lauf der Zeit bezeichnet (Verringerung des Verbrauchs bei hohen Preisen und Erhöhung des Verbrauchs bei niedrigen Preisen).

([96]) Zur Versorgungssicherheit siehe Artikel 194 Absatz 1 Buchstabe b AEUV und Artikel 3 Absatz 11 der Richtlinie 2009/72/EG sowie Urteil des Gerichtshofs vom 22. Oktober 2013, C-105/12 bis C-107/12, Staat der Nederlanden/Essent u. a., ECLI:EU:C:2013:677, Rn. 59; zur Förderung der erneuerbaren Energien siehe Artikel 194 Absatz 1 Buchstabe c AEUV und Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16), Randnummer 48 der Umweltschutzleitlinien und Erwägungsgrund 231 des Kommissionsbeschlusses vom 23. Juli 2014 in der Beihilfesache SA.38632 — Deutschland — Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien — EEG 2014 (ABl. C 325 vom 2.10.2015, S. 4).

(174) Es sei jedoch festgestellt, dass nicht eindeutig nachgewiesen wurde, dass die vollständige Befreiung einen direkten Beitrag zur angestrebten Versorgungssicherheit und Förderung erneuerbaren Stroms leistete und zur Erreichung dieser Ziele geeignet war. Deutschland hat insbesondere nicht nachgewiesen, dass die vollständige Befreiung zu diesen Zielen beitragen konnte und dafür geeignet war. Wie im Folgenden dargelegt, hat die vollständige Befreiung zu widersprüchlichen Ergebnissen in Bezug auf die zu erreichenden Ziele geführt und möglicherweise sogar ein Hindernis für deren Verwirklichung dargestellt.

5.3.2.1.2.1. *Der Bandlastverbrauch kann die angestrebte Förderung erneuerbaren Stroms und die Versorgungssicherheit behindern*

(175) Um nachzuweisen, dass die vollständige Befreiung nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 in den Jahren 2011 bis 2013 zur Versorgungssicherheit beitragen konnte und zur Erreichung dieses Ziels geeignet war, hat Deutschland eine Reihe von Eigenschaften der Bandlastverbraucher angeführt, die das Netzmanagement erleichtern und allen Netznutzern zugutekommen: Aufgrund ihres stabilen und prognostizierbaren Abnahmeverhaltens seien weniger Ausgleichsmaßnahmen, Reserven und Redispatch-Maßnahmen erforderlich. Da ihr Standort in der Regel näher bei Kraftwerken liege, fielen bei ihnen geringere Transportverluste an und es würden weniger Blindleistungskompensationsanlagen benötigt.

(176) Es wird festgestellt, dass diese Eigenschaften die Netzkosten verringern und das Netzmanagement erleichtern können, sodass sie die Verpflichtungen der ÜNB zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit indirekt erleichtern könnten. Angenommen, dass dieselben Eigenschaften, die bereits zur Rechtfertigung individueller Netzentgelte herangezogen wurden, noch einmal berücksichtigt werden können, um zu der Auffassung zu gelangen, dass die Befreiung einem Ziel von gemeinsamem Interesse dient, würde die Befreiung jedenfalls weder erforderlich sein noch einen zusätzlichen Anreizeffekt haben noch wäre die Angemessenheit der Beihilfe (siehe dazu die Abschnitte 5.3.2.2 bis 5.3.2.4) gewährleistet. Zudem können die Befreiung und die Voraussetzungen, unter welchen sie gewährt werden, wie im Folgenden zu sehen, auch die Flexibilitätsmaßnahmen behindern, die Deutschland 2013 zur Förderung der Versorgungssicherheit eingeführt hat (Erwägungsgrund 179), und die Förderung erneuerbaren Stroms verteuern (Erwägungsgrund 181). Aus diesen Gründen kann die Befreiung nicht als geeignet für die Verwirklichung der Ziele Versorgungssicherheit und der Förderung erlernbarer Energien angesehen werden.

(177) Deutschland und die Beteiligten machen geltend, dass die vollständige Befreiung positive Effekte für die Frequenz- und Spannungshaltung habe.

(178) Hingegen sei festgestellt, dass die Frequenz- und Spannungshaltung keine Dienstleistung der Bandlastverbraucher, sondern eine Leistung der konventionellen Kraftwerke ist, was sowohl Deutschland als auch die Beteiligten in ihren Ausführungen einräumen. Sie führen als Argument an, dass die Bandlastverbraucher zur Aufrechterhaltung der Rentabilität konventioneller Kraftwerke benötigt werden. Dieses Argument wird in den Erwägungsgründen 183 bis 188 geprüft, und die Kommission verweist auf ihre diesbezüglichen Feststellungen. In Bezug auf den fünfstufigen Lastabwurfplan verweist die Kommission auf ihre Schlussfolgerung in Erwägungsgrund 97, nach der die vollständige Befreiung nicht als Entgelt für die Beteiligung am fünfstufigen Lastabwurfplan betrachtet werden kann. Zu den Anlagen, die Bandlastverbraucher installieren müssen, damit der Verschiebungsfaktor wie gefordert zwischen + 0,9 und – 0,9 bleibt, wurde bereits festgestellt, dass diese Verpflichtung ein sicheres und normales Netzmanagement gewährleisten soll und nicht nur den Bandlastverbrauchern, sondern auch allen anderen Verbrauchern auferlegt wird, die Zugang zum Netz erhalten wollen (siehe Erwägungsgründe 99 ff.). Folglich kann dies kaum als Rechtfertigung für eine Befreiung der Bandlastverbraucher erachtet werden

(179) Ferner sei darauf hingewiesen, dass die vollständige Befreiung nach Angaben Deutschlands nur in einem Übergangszeitraum (2011-2013) einen Beitrag zur Versorgungssicherheit leistete, bis verschiedene Maßnahmen eingeführt wurden, mit denen das Stromsystem flexibler werden sollte. Deutschland hat jedoch bereits 2012 die Verordnung zu abschaltbaren Lasten ([97]) (im Folgenden „AbLaV“) verabschiedet, die mit Blick auf die Flexibilisierung der Nachfrage den Kauf von 3 Gigawatt (im Folgenden „GW“) abschaltbarer Last ermöglichen soll. Die AbLaV, die sich auf Paragraf 13 Absatz 4a EnWG 2011 stützt, trat 2013 (d. h. im letzten Jahr der vollständigen Befreiung) in Kraft. Ziel der AbLaV ist es, abschaltbare Lasten für Netzbetreiber verfügbar zu machen, mit denen sie auf eine zu hohe Nachfrage im Verhältnis zur erzeugten Strommenge reagieren können. In Systemen mit einem hohen Marktanteil an (fluktuierenden) erneuerbaren Energien kommt es häufiger zu einer

([97]) Verordnung über Vereinbarungen zu abschaltbaren Lasten (Verordnung zu abschaltbaren Lasten) vom 28. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2998).

solchen Situation, da bei einem plötzlichen Nachlassen des Winds oder der Sonnenstrahlung die Erzeugung abrupt zurückgeht. Auch wird in manchen Situationen weniger Wind- oder Solarstrom erzeugt als nach der Wettervorhersage zu erwarten war. Jedoch sei festzustellen, dass die vollständige Befreiung für Bandlastverbraucher einen Anreiz darstellt, keine abschaltbaren Lasten auf der Grundlage der AbLaV anzubieten, da sie sonst keine 7 000 Benutzungsstunden erreichen würden. Somit steht die Befreiung im Widerspruch zu den Zielen einer anderen Maßnahme zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit. Im Jahr 2013 stellte die vollständige Befreiung deshalb ein Hindernis für eine andere Maßnahme zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit dar, da sie Bandlastverbrauchern den Anreiz nahm, abschaltbare Lasten anzubieten.

(180) Deutschland brachte auch vor, dass die befreiten Bandlastverbraucher zur Förderung erneuerbaren Stroms beitrugen, da sie die Kosten der Förderung senkten. Die stabile Stromabnahme von Bandlastverbrauchern stelle sicher, dass erneuerbarer Strom immer verbraucht werde, wenn er erzeugt werde. Dies habe dazu beigetragen, dass Abregelungen erst später erforderlich wurden und den Anlagen zur Erzeugung aus erneuerbaren Energien weniger Ausgleich für Abregelungen gewährt werden musste.

(181) Es sei festgestellt, dass die Existenz von Bandlastverbrauchern indirekt die Wahrscheinlichkeit von Abregelungen verringern konnte, da es 2011-2013 keine Speicher, die mit Anlagen zur Erzeugung aus erneuerbaren Energien gekoppelt waren, keine regelbaren Lasten und keine Anreize für einen höheren Verbrauch, wenn große Mengen erneuerbarer Energie verfügbar waren, gab. Die Befreiung konnte deshalb als Mittel zur Förderung erneuerbaren Stroms betrachtet werden. Gleichwohl konnte die Befreiung auch die Kosten der Förderung erneuerbaren Stroms erhöhen. Wenn bei plötzlich nachlassendem Wind oder geringerer Sonnenstrahlung kein erneuerbarer Strom verfügbar war, mussten angesichts der durch die Befreiung bedingten fehlenden Flexibilität der Bandlastverbraucher möglicherweise konventionelle Kraftwerke (höchstwahrscheinlich Steinkohle- oder Gaskraftwerke) hochgefahren werden, um den Bedarf der Bandlastverbraucher zu decken. Dies könnte als eine Erhöhung der Kosten der Förderung des erneuerbaren Stroms betrachtet werden.

(182) Ferner sei festgestellt, dass die Befreiung unabhängig vom Standort der Bandlastverbraucher gewährt wurde. Der Studie von 2012 (Abschnitt 2.3) ist jedoch zu entnehmen, dass das Netz unter bestimmten Umständen überlastet sein kann, weil beispielsweise im Norden mehr Strom erzeugt wird, als mit den vorhandenen Kapazitäten zur Abnahmestelle im Süden übertragen werden kann. Eine solche Überlastung könnte zum Beispiel auf Starkwind zurückzuführen sein. Die Studie von 2012 enthält ein Szenario (Bild 2.3), in dem eine Starkwindsituation simuliert wird, um mögliche Netzengpässe zu ermitteln. In solchen Situationen müssen vor dem Engpass gelegene Kraftwerke ihre Erzeugung absenken und hinter dem Engpass gelegene Kraftwerke ihre Erzeugung erhöhen. Bei Redispatch-Maßnahmen erhalten sowohl die Kraftwerke, die ihre Erzeugung absenken mussten, als auch die Kraftwerke, die ihre Erzeugung erhöhen mussten, einen Ausgleich. Bandlastverbraucher, deren Standort hinter dem Engpass liegt, verringern die Kosten der Förderung erneuerbaren Stroms nicht, sondern erhöhen sie. Da die vollständige Befreiung nicht standortabhängig war und ohne Berücksichtigung von Netzengpässen gewährt wurde, könnte sie die Kosten für den Ausbau erneuerbaren Stroms erhöht haben.

5.3.2.1.2.2. *Unklarer Zusammenhang zwischen der vollständigen Befreiung und der Versorgungssicherheit*

(183) Deutschland hat vorgebracht, dass die Befreiung (indirekt) zur Gewährleistung von Versorgungssicherheit beitragen würden, da sie einen konstanten Verbrauch sicherstelle, der an sich eine Voraussetzung für die konventionelle Erzeugung sei, die es nicht nur für die Erbringung von netzstabilisierenden Dienstleistungen als erforderlich erachtete, sondern auch zur Deckung des Strombedarfs in einem Marktumfeld, das zunehmend von flexiblen und dezentralen Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien geprägt sei. Deutschland und mehrere Beteiligte haben geltend gemacht, dass konventionelle Kraftwerke (mit Synchrongeneratoren) eine Reihe wichtiger Systemdienstleistungen für den Netzbetrieb erbringen. Dabei handele es sich in erster Linie um die Spannungs- und die Frequenzhaltung. Sie argumentieren, dass der Bezug dieser Systemdienstleistungen schwieriger und in jedem Fall teurer wäre (z. B. weil eine größere Reserve erforderlich wäre), wenn konventionelle Kraftwerke nicht kontinuierlich in Betrieb wären. Konventionelle Kraftwerke könnten jedoch nur kontinuierlich in Betrieb sein, wenn es genügend konstante Nachfrage nach dem von ihnen erzeugten Strom gebe. Deutschland zufolge zeigt die Studie von 2012 insbesondere, dass Deutschland in den kommenden Jahren 8 bis 25 GW konventioneller Kraftwerksleistung für den sicheren Netzbetrieb benötige. Um diese konventionellen Kraftwerke zu erhalten, sei eine konstante und stabile Nachfrage erforderlich.

(184) Zunächst sei darauf hingewiesen, dass die Studie aus dem Jahr 2012 nach der Gewährung der vollständigen Befreiung durchgeführt wurde und deshalb nicht als Nachweis für die Erforderlichkeit der vollständigen Befreiung zur Sicherstellung der Rentabilität der betroffenen konventionellen Kraftwerke angeführt werden kann. Wie im Folgenden gezeigt werden wird, ist auch der Beitrag der Befreiung zur Versorgungssicherheit nicht erwiesen.

(185) Ferner enthält die Studie von 2012 enthält keine Aussage darüber, ob die Gewährleistung eines bestimmten konstanten Mindestverbrauchs erforderlich ist, und Deutschland hat auch keine Angaben zum Zusammenhang zwischen dem Bandlastverbrauch und der notwendigen Mindesterzeugung aus konventionellen Kraftwerken gemacht. Deutschland hat lediglich ausgeführt, dass die Bandlastverbraucher durch ihre kontinuierliche Abnahme konventionellen Kraftwerken einen Anreiz böten, am Markt zu bleiben. Die Studie von 2012 unterscheidet zwischen konventionellen Grundlastkraftwerken (d. h. Kernkraftwerke, Laufwasser- und Braunkohlekraftwerke) und konventionellen Kraftwerken, die flexibler sind. Die Mindesterzeugungsanforderungen beziehen sich auf beide Arten der Erzeugung. Weder Deutschland noch die Beteiligten nehmen jedoch in ihren Stellungnahmen diese Unterscheidung vor und haben auch nicht dargelegt, inwiefern sich der Grundlastverbrauch zu den beiden Arten der Erzeugung verhält. Soweit sie sich auf konventionelle Kraftwerke beziehen, scheinen sie sich auf Grundlastkraftwerke zu beziehen, da sie sich auf eine konstante Erzeugung und die Notwendigkeit eines ebenso konstanten Verbrauchs berufen. Demgegenüber, stellt die Studie von 2012 klar, dass die erforderliche konventionelle Erzeugung nicht nur Grundlasterzeugung sein kann. In der Studie von 2012 wird vielmehr betont, dass für das System Flexibilität benötigt werde und für die Änderung und Anpassung der Erzeugung an Fluktuationen Zeit erforderlich sei. Wie diese flexiblen Kraftwerke und Bandlastverbraucher miteinander zusammenhängen, ist schwer erkennbar. Wie bereits in Erwägungsgrund 96 erwähnt, stellen Grundlastverbraucher keinen Anreiz für schnell anfahrbare konventionelle Kraftwerke wie Gastrubinen dar, am Markt zu bleiben, da ihre Rentabilität an die Möglichkeit geknüpft ist, höhere Strompreise zu erzielen, wenn das System angespannt ist.

(186) Außerdem stützt sich das Argument, die Befreiung trage zur Versorgungssicherheit bei, weil sie die Existenz von konventionellen (Grundlast-)Kraftwerken sichere, auf einen Zirkelschluss: Da Bandlastverbraucher eine kontinuierliche Stromversorgung benötigen, sind sie selbst für einen Teil der in der Studie ermittelten notwendigen Mindesterzeugung verantwortlich. Das von Deutschland und den Beteiligten vorgebrachte Argument, Bandlastverbraucher würden für die Aufrechterhaltung des Kraftwerksbetriebs benötigt, ist insofern ein Zirkelschluss, als Grundlastkraftwerke zur Deckung der Nachfrage eben dieser Verbraucher benötigt werden. Dies ist keine stichhaltige Begründung für die Auffassung, dass die vollständige Befreiung geeignet für die Gewährleistung von Versorgungssicherheit war.

(187) Ferner sei bemerkt, dass das von Deutschland und den Beteiligten vorgebrachte Argument auf der Annahme beruht, dass Bandlastverbraucher für die Abnahme des in diesen Anlagen erzeugten Stroms und für deren Rentabilität entscheidend sind.

(188) Der Studie von 2012 ist jedoch zu entnehmen, dass die Existenz von Bandlastverbrauchern nicht ausreicht, um die kontinuierliche Abnahme von Strom aus Grundlastkraftwerken (einschließlich konventioneller Grundlastkraftwerke) und deren Rentabilität sicherzustellen. Auf Seite 1 der Studie wird erklärt, dass der Ausbau von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien und deren Recht zur vorrangigen Einspeisung zu einer verminderten Einspeisung aus konventionellen Erzeugungsanlagen führen. Deutschland räumt selbst ein, dass Bandlastverbraucher in Zeiten mit geringerer Nachfrage und großem Angebot an erneuerbarem Strom anstelle des Stroms, der normalerweise von konventionellen Grundlastkraftwerden geliefert worden wäre, erneuerbaren Strom verbrauchten, weil Anlagen zur Erzeugung erneuerbaren Stroms Vorrang bei der Einspeisung und dem Netzzugang haben. Dies zeigt, dass der Strombezug von Bandlastverbrauchern weder die Rentabilität von konventionellen Grundlastkraftwerken gewährleisten noch Maßnahmen zur Sicherung der Systemstabilität (z. B. höhere Reserveanforderungen, Schnellstart von Kraftwerken bei abnehmender Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien) überflüssig machen wird, die Deutschland und den Beteiligten zufolge bei einem durchgehenden Betrieb konventioneller Kraftwerke eingespart werden könnten.

5.3.2.1.2.3. *Schlussfolgerung zu der Geeignetheit der Beihilfe, Versorgungssicherheit zu gewährleisten und erneuerbaren Strom zu fördern*

(189) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass Deutschland nicht nachgewiesen hat, dass die vollständige Befreiung weder zur Versorgungssicherheit oder indirekt zur Förderung erneuerbarer Energien beitragen konnte noch zur Erreichung dieser Zielsetzungen geeignet war.

(190) Sogar unter der Annahme, dass die vollständige Befreiung der Bandlastverbraucher von den Netzentgelten geeignet war, zur angestrebten Versorgungssicherheit und indirekt zum Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien beizutragen, ist immer noch zu prüfen, ob die vollständige Befreiung zur Verwirklichung dieser Ziele erforderlich war, einen Anreizeffekt hatte, angemessen war und ob die negativen Auswirkungen der Maßnahme geringer sind als ihre positiven Auswirkungen. Es wird im Folgenden nachgewiesen, dass diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Diese Begründung ist eine hilfsweise Begründung, da die Beihilfe nach Auffassung der Kommission bereits allein aus dem Grund, dass sie in Wirklichkeit nicht zur Erreichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse beitragen konnte, nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann.

5.3.2.1.3. **Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie**

(191) Deutschland betont, dass die Entscheidung, aus der Kernenergie auszusteigen und den Anteil des erneuerbaren Stroms zu erhöhen, zu höheren Stromkosten (sowohl der Stromerzeugungs- als auch der Übertragungskosten) führe, die insbesondere Unternehmen aus stromintensiven Branchen wie der Papier-, Zement-, Chemie-, Aluminium- und sonstigen NE-Metallindustrie gegenüber Wettbewerbern in anderen Mitgliedstaaten benachteiligen, die erheblich niedrigere Kosten im Zusammenhang mit der Förderung erneuerbarer Energien tragen müssen. Durch die vollständige Befreiung würden gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen.

(192) Hingegen sei festgestellt, dass die vollständige Befreiung weder gleiche Wettbewerbsbedingungen schafft noch mit den Kosten der Förderung erneuerbarer Energien verknüpft ist. Mit der vollständigen Befreiung von den Netzentgelten, die eine Befreiung von den individuellen Kosten der Bandlastverbraucher ist, werden deutsche Bandlastverbraucher von ihren gesamten Netzkosten, einschließlich der Kosten ihrer Netzverbindung zum nächsten Grundlastkraftwerk befreit. Diese Kosten haben nichts mit der Förderung erneuerbarer Energien zu tun und entsprechen den Kosten, die Wettbewerber in anderen Mitgliedstaaten als Teil ihrer normalen Produktionskosten tragen und die Verbraucher und Wettbewerber in Deutschland über die §19-Umlage ausgleichen müssen.

(193) Ferner sei bemerkt, dass die vollständigen Befreiungen, die die Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Verbraucher verbessern sollen, im Widerspruch zu Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 714/2009 und Artikel 32 der Richtlinie 2009/72/EG stehen dürften, da sie nicht kostenorientiert sind bzw. nicht dem Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit Rechnung tragen. Zudem dürften vom Gesetzgeber oder von der Regierung beschlossene Netzentgeltbefreiungen nicht mit Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2009/72/EG im Einklang stehen, nach dem die Tarife grundsätzlich von der Regulierungsbehörde festgelegt werden müssen.

(194) Daher gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die vollständige Befreiung, die den individuellen, den betreffenden Bandlastverbrauchern zuordenbaren Kosten entsprechen, insofern als die vollständige Befreiung auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Beihilfeempfänger abzielt, keinen Beitrag zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse leisten kann.

5.3.2.2. ***Erforderlichkeit der vollständigen Befreiung***

(195) Wie im Folgenden dargelegt (Erwägungsgründe 197 bis 199), wird selbst unter der Annahme, dass Deutschland nachgewiesen hätte, dass die vollständige Befreiung indirekt zu den Zielen der Förderung des erneuerbaren Stroms und der Gewährleistung der Versorgungssicherheit beitragen konnte und zu deren Erreichung geeignet war, wurde jedenfalls nicht der Nachweis dafür erbracht, dass die vollständige Befreiung in den Jahren 2012-2013 erforderlich war, um diese Ziele zu erreichen. Dies wäre nur dann der Fall gewesen, wenn Deutschland nachgewiesen hätte, dass die vollständige Befreiung notwendig war, um den Bandlastverbrauch zu erhalten und zu verhindern, dass Bandlastverbraucher vom Netz gehen.

(196) Wie im Folgenden dargelegt, hat Deutschland jedoch nicht nachgewiesen, dass Bandlastverbraucher ohne die vollständige Befreiung das öffentliche Netz verlassen hätten und entweder eine Direktleitung zu einem Kraftwerk errichtet hätten oder zu Eigenversorgern geworden wären. Ferner hat Deutschland nicht dargelegt, dass die Begünstigten ohne die vollständige Befreiung ihr Verbrauchsverhalten geändert hätten und ein variables und unvorhersehbares Lastprofil angenommen hätten.

Die vollständige Befreiung war nicht erforderlich, um zu verhindern, dass Bandlastverbraucher eine Direktleitung bauen

(197) Deutschland hat nicht nachgewiesen, dass die von den Netzentgelten befreiten Bandlastverbraucher, wenn sie weiterhin individuelle Netzentgelte hätten entrichten müssen, wie es normalerweise nach Paragraf 24 EnWG der Fall gewesen wäre, nicht mehr zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse (Stabilisierung des Netzes und Förderung erneuerbaren Stroms) beigetragen hätten, da sie eine Direktleitung zu einem Kraftwerk gebaut hätten.

(198) Dies scheint höchst unwahrscheinlich, da die individuellen Netzentgelte nach der Methode des physikalischen Pfades berechnet werden, bei der die Kosten der Leitungsnutzung vom Netzanschlusspunkt (Abnahmestelle) des Bandlastverbrauchers zur nächstgelegenen geeigneten Erzeugungsanlage ermittelt werden. In diesem Sinne bilden die individuellen Netzentgelte die Kosten ab, die der Bau einer Direktleitung zum nächsten Grundlastkraftwerk, das die Nachfrage des Bandlastverbrauchers decken kann, zur Folge hätte. Bei gleichen Kosten wird ein Bandlastverbraucher lieber am Netz angeschlossen bleiben, als ein langwieriges Genehmigungsverfahren mit ungewissem

Ausgang auf sich zu nehmen. Da eine Direktleitung in vielen Fällen durch Grundstücke gehen dürfte, die dem Bandlastverbraucher nicht gehören, wären verschiedene Zulassungen und Genehmigungen erforderlich, die schwer zu erhalten sind, weil die Öffentlichkeit oft gegen Stromleitungen ist. Zudem dürften die individuellen Netzentgelte meist unter den Kosten für den Bau einer Direktleitung liegen. Eine Direktleitung hätte für die betreffenden Bandlastverbraucher erhebliche Investitionskosten zur Folge und würde auch langwierige und kostenintensive Genehmigungsverfahren für den Bau der Leitung erforderlich machen. Ein einzelner Verbraucher müsste alle Fixkosten der Leitung tragen, während er bei der Methode des physikalischen Pfades nur seinen Anteil an den Fixkosten übernehmen muss.

Die vollständige Befreiung war nicht erforderlich, um zu verhindern, dass Bandlastverbraucher auf Eigenversorgung umstellen

(199) Deutschland hat auch nicht nachgewiesen, dass die Gefahr bestanden hätte, dass die befreiten Unternehmen, wenn sie die normalerweise nach Paragraf 24 EnWG fälligen individuellen Netzentgelte hätten entrichten müssten, auf Eigenversorgung umgestellt hätten. Deutschland hat keine Belege dafür vorgelegt, dass Bandlastverbraucher aufgrund der Höhe ihrer individuellen Netzentgelte vor der Einführung der vollständigen Befreiung zunehmend auf Eigenversorgung umgestellt hätten. Aus den von Deutschland übermittelten Angaben geht im Gegenteil hervor, dass die vollständige Befreiung keinen Einfluss auf die Entscheidung der Bandlastverbraucher zur Umstellung auf Eigenversorgung hatte. Deutschland hat für die zehn vom Netzentgelt befreiten Unternehmen mit dem größten Stromverbrauch Daten für den Zeitraum 2013-2015 vorgelegt (d. h. den Zeitraum, der das letzte Jahr der vollständigen Befreiung und zwei Jahre, in denen individuelle Netzentgelte zu entrichten waren, umfasst). Aus diesen Daten geht hervor, dass sechs dieser zehn Unternehmen 2013 keine Eigenversorgungsanlage hatten und nach der Wiedereinführung der individuellen Netzentgelte auch keine solche Anlage erwarben ([98]). Die Daten zu den vier anderen Unternehmen ([99]) zeigen, dass eines dieser Unternehmen seine gesamte Stromerzeugung in das Netz einspeist. Die übrigen drei Unternehmen hatten bereits im Jahr 2013 Eigenversorgungsanlagen, die sie auch im Zeitraum 2013-2015 durchgehend einsetzten. Eines dieser Unternehmen nutzte seine Eigenversorgungsanlage weniger, ein anderes dagegen stärker als vorher. Bei dem dritten Unternehmen blieb die Nutzung der Anlage ziemlich unverändert. Dies bestätigt, dass die vollständige Befreiung nicht erforderlich war, um die Umstellung auf Eigenversorgung zu verhindern, und dass Bandlastverbraucher aufgrund anderer Faktoren Eigenversorgungsmodelle wählten. Deutschland hat dies in seinen Stellungnahmen in der Beihilfesache SA.46526 (2017/N) ([100]) bestätigt, in der Deutschland zunächst erklärte, dass die Eigenversorgungslösungen energieintensiver Unternehmen ([101]) die Ausschöpfung von Synergien in Branchen mit hohem Wärmebedarf sowie in Branchen, in denen Abgase und Reststoffe anfallen, zum Ziel haben und nicht durch die Möglichkeit motiviert sind, die Zahlung der EEG-Umlage (die deutsche Verbraucher zur Förderung des erneuerbaren Stroms entrichten) zu umgehen ([102]). Ferner zeigte Deutschland auf, dass die Eigenversorgung in den vier Branchen, in denen sie am stärksten genutzt wird (Papier, Chemie, Stahl, Mineralölverarbeitung), im Zeitraum 2010-2014 trotz einer erheblichen Erhöhung der EEG-Umlage im Zeitraum 2011-2014 (in dem die EEG-Umlage ab 2013 über dem Großhandelspreis für Strom lag), stabil blieb ([103]).

Der geltend gemachte Beitrag zur Netzstabilität wurde bereits bei den individuellen Netzentgelten berücksichtigt.

(200) Zur Rechtfertigung der vollständigen Befreiung hat Deutschland auf die Stabilität und Prognostizierbarkeit des Bandlastverbrauchs verwiesen, die das Netzmanagement wesentlich erleichtere und damit auch indirekt zur Versorgungssicherheit beitrage.

(201) Es sei jedoch festgestellt, dass diese Aspekte bereits bei der Berechnung der individuellen Netzentgelte berücksichtigt werden, da jedem Bandlastverbraucher dabei nur die Kosten für die Netzverbindung zum nächstgelegenen Grundlastkraftwerk, das seinen Bedarf decken kann, zugeordnet werden. Die für Regelenergie anfallenden Kosten werden weder in den Netzentgelten im Allgemeinen noch in den individuellen Netzentgelten berücksichtigt. Die Kosten für Reserven und Redispatch-Maßnahmen sind nicht in den individuellen Netzentgelten enthalten. Die beim Stromtransport anfallenden Energieverluste werden anteilig auf den genutzten Teil des Netzes allokiert. Auch der geringere Bedarf an Blindleistungskompensationsanlagen fließt in die Berechnung der individuellen Netzentgelte ein, da diese Anlagen nur dann berücksichtigt werden, wenn sie zwischen den Grundlastkraftwerken und den Bandlastverbrauchern liegen.

([98]) Dabei handelte es sich um Unternehmen aus der […] und der […] Industrie.
([99]) Dabei handelte es sich um Unternehmen aus der […] Industrie, dem […]sektor und der […]industrie.
([100]) Beschluss der Kommission vom 19. Dezember 2017 in der Beihilfesache SA.46526 (2017/N) — Deutschland — Ermäßigte EEG-Umlage bei der Eigenversorgung.
([101]) Nach Angaben Deutschlands waren die meisten Bandlastverbraucher energieintensive Unternehmen.
([102]) Siehe Erwägungsgrund 60 des Kommissionsbeschlusses in der Beihilfesache SA.46526.
([103]) Siehe Erwägungsgrund 61 des Kommissionsbeschlusses in der Beihilfesache SA.46526.

(202) Da jedem Bandlastverbraucher dabei nur die Kosten für den Teil des Netzes zwischen ihm und dem nächstgelegenen Grundlastkraftwerk, das seinen Bedarf decken kann, zugeordnet werden, dürften die individuellen Netzentgelte die positiven Auswirkungen des Bandlastverbrauchs auf das Netzmanagement und indirekt auf die Versorgungssicherheit bereits angemessen berücksichtigen. Daher bedarf es keiner Beihilfe in Form einer vollständigen Befreiung und Deutschland hat keinerlei Gründe vorgetragen, dass die Begünstigten durch auf individuellen Kosten basierten Netzentgelten (beispielsweise mithilfe des physikalischen Pfades) zu Verbrauchern mit einem variablen und unvorhersehbaren Verbrauchsprofil geworden wären.

5.3.2.3. ***Anreizeffekt***

(203) Deutschland hat auch nicht nachgewiesen, dass die vollständige Befreiung von den Netzentgelten einen Anreizeffekt hat. Eine Beihilfe hat einen Anreizeffekt, wenn sie dazu führt, dass die betreffenden Unternehmen ihr Verhalten ändern und zusätzliche Tätigkeiten aufnehmen, die sie ohne die Beihilfe nicht, nur in geringerem Umfang oder auf andere Weise ausüben würden.

(204) In dieser Akte gibt es mehrere Belege dafür, dass Bandlastverbrauchern in vielen Fällen eine vollständige Befreiung für ein Abnahmeverhalten gewährt wurde, das ihrem üblichen Abnahmeverhalten entsprach, da ihr Produktionsprozess einen kontinuierlichen Stromverbrauch erforderlich macht. Individuelle Netzentgelte für Bandlastverbraucher gibt es seit 2005. Anfangs konnten sie nur von Bandlastverbrauchern mit mindestens 7 500 Benutzungsstunden in Anspruch genommen werden. Zumindest bei Bandlastverbrauchern, denen bereits im Rahmen der ursprünglichen Regelung individuelle Netzentgelte eingeräumt worden waren, erfolgte aufgrund der vollständigen Befreiung deshalb keine Änderung ihres Verhaltens im Vergleich zu ihrem Verhalten während der Anwendung individueller Netzentgelte. Somit hatte die vollständige Befreiung keinen Anreizeffekt. Darüber hinaus liegt die Zahl der Bandlastverbraucher, denen im Jahr 2014 individuelle Netzentgelte eingeräumt wurden, sehr nah bei der Zahl der Bandlastverbraucher, denen in den Jahren 2011-2013 eine Befreiung gewährt wurde, und bei den Antragstellern handelt es sich oft um dieselben Unternehmen. Auch dies bestätigt, dass sich die meisten Bandlastverbraucher aufgrund der vollständigen Befreiung nicht anders verhalten haben als bei individuellen Netzentgelten. Verschiedene deutsche Gerichte haben dies ebenfalls festgestellt (siehe Erwägungsgrund 52). Ferner haben dem Evaluierungsbericht von 2015 zufolge mehrere Netzbetreiber beobachtet, dass die betreffenden Bandlastverbraucher bereits vor der Einführung der vollständigen Befreiung ein entsprechendes Abnahmeverhalten aufwiesen ([104]).

5.3.2.4. ***Angemessenheit, negative Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und Gesamtbilanz***

(205) Selbst unter der Annahme, dass die vollständige Befreiung für einige Bandlastverbraucher geeignet und erforderlich zur Erreichung eines Ziels von gemeinsamen Interesse war sowie einen Anreizeffekt aufwies, gilt es festzuhalten, dass die vollständige Befreiung nicht verhältnismäßig war und die negativen Auswirkungen der Beihilfe ihre hypothetischen positiven Auswirkungen überwiegen.

(206) Um angemessen gewesen zu sein, hätte die vollständige Befreiung auf den Betrag begrenzt gewesen sein müssen, der erforderlich wäre, damit der betreffende Bandlastverbraucher sein Verhalten so ändert, dass es der Versorgungssicherheit oder der Förderung erneuerbaren Stroms zuträglich ist.

(207) Deutschland hat jedoch weder nachgewiesen, dass die vollständige Befreiung auf den erforderlichen Betrag begrenzt war, der dem Bandlastverbraucher Anreiz zur Änderung seines Abnahmeverhaltens geboten hätte, noch dass sie das mit den geringsten Wettbewerbsverfälschungen verbundene Instrument war, um die Bandlastverbraucher zur Fortsetzung ihres Beitrags zur Netzstabilität und Versorgungssicherheit zu bewegen. In diesem Zusammenhang haben einige Beteiligte behauptet, dass ihre Mitarbeiter, um sicherzugehen, dass die 7 000 Benutzungsstunden erreicht werden, einen Teil ihrer Zeit zur Überwachung des Verbrauchs verwenden mussten, und dass ein kontinuierlicher Verbrauch auch eine kontinuierliche Produktion impliziere, was bei einer rückläufigen Nachfrage nach einem Produkt größere Lagerbestände zur Folge gehabt habe. Gleichwohl räumt derselbe Beteiligte ein, dass diese Kosten bei jedem Unternehmen unterschiedlich hoch waren. Selbst unter der Annahme, dass einigen Bandlastverbrauchern zusätzliche Kosten entstanden wären, um 7 000 Benutzungsstunden zu erreichen, gab es keine Garantie dafür, dass die Befreiung in allen Fällen dem zur Deckung dieser Mehrkosten erforderlichen Betrag entsprach, und Deutschland hat auch keinen Nachweis dafür erbracht.

(208) Es sei ferner festgestellt, dass der Beitrag zur Förderung der Versorgungssicherheit nicht über den bei der Ermittlung der individuellen Netzentgelte bereits berücksichtigten Beitrag hinausgeht. Für einen zusätzlichen Beitrag wurde kein Nachweis erbracht. Deutschland und die Beteiligten räumen jedenfalls ein, dass er nicht quantifiziert werden kann.

(209) Zudem sei festgestellt, dass — selbst unter der Annahme, dass der Beitrag der Bandlastverbraucher zur Versorgungssicherheit über die bereits bei der Bestimmung der individuellen Netzentgelte berücksichtigte Stabilisierung der Netze hinausgeht und die Bandlastverbraucher indirekt auch zur Förderung erneuerbaren Stroms beitragen — Deutschland nicht nachgewiesen hat, dass die Beihilfe auf das begrenzt ist, was erforderlich

([104]) Siehe S. 38 des Evaluierungsberichts von 2015.

ist, um diese positiven Wirkungen zu erzielen. In ihrem Evaluierungsbericht von 2015 stellte die BNetzA fest, dass ein Teil der Netzbetreiber, an deren Netz Bandlastverbraucher angeschlossen waren, die Auffassung vertrat, dass Bandlastverbraucher einen positiven Beitrag zur Netzstabilität leisteten, während andere keine Stabilisierungswirkung des Bandlastverbrauchs sahen (siehe Abbildungen 6 und 7 und die Feststellungen auf S. 38 des Berichts). Da in dem Bericht keine entsprechende Unterscheidung vorgenommen wird, ist nicht klar, ob die Netzbetreiber, die Stabilisierungswirkungen festgestellt hatten, der Auffassung waren, dass diese Wirkungen über die bereits bei der Berechnung der individuellen Netzentgelte berücksichtigten Wirkungen hinausgingen. Ein ÜNB vertrat die Auffassung, dass der Beitrag der Bandlastverbraucher zur Netzstabilität immer von der jeweiligen Netzsituation abhänge: In Schwachlastsituationen gefährdeten Bandlastverbraucher die Netzstabilität, in Starklastsituationen trügen sie hingegen dazu bei. Daher seien vor allem flexible Lasten optimal ([105]). Bandlastverbraucher stellen jedoch per se keine flexiblen Lasten, sondern stabile und unflexible Lasten dar. Wenn Bandlastverbraucher Flexibilitätsdienstleistungen erbringen (z. B. den Verbrauch auf Wunsch der Netzbetreiber verringern) müssten, würden sie nicht mehr der Definition des Begriffs Bandlastverbraucher entsprechen, da sie keine 7 000 Benutzungsstunden mehr erreichen würden. Dies bestätigt zumindest, dass der zusätzliche Stabilitätsbeitrag von Bandlastverbrauchern — sofern die Bandlastverbraucher unter bestimmten Umständen stärker zur Netzstabilität beitragen als bereits in den Netzentgelten berücksichtigt wird — von den Umständen im Einzelfall abhängt und nicht grundsätzlich bei jedem Bandlastverbraucher mit einem Verbrauch von mehr als 10 GWh und mindestens 7 000 Benutzungsstunden angenommen werden kann. Zudem ist nicht davon auszugehen, dass in allen Fällen eine vollständige Befreiung von den Netzentgelten gerechtfertigt war.

(210) Darüber hinaus sei bemerkt, dass sich das Argument Deutschlands und von Beteiligten, die Befreiung sichere die Existenz Grundlastkraftwerke, die in großem Umfang Systemdienstleistungen erbringen, auf die Annahme stützt, dass die in der Studie von 2012 ermittelte notwendige Mindesterzeugung unabhängig von der Nachfrage in Deutschland konstant bliebe, was jedoch nicht der Fall ist. Vielmehr wird in der Studie von 2012 auf Seite (i) der Ergebniszusammenfassung betont, dass der Umfang der erforderlichen Mindesterzeugung stark von der aktuellen Situation abhänge, insbesondere der Erzeugung aus erneuerbaren Energien, aber auch der Verbrauchslast (siehe Erwägungsgrund 93). Deutschland hat keinerlei Argumente vorgetragen die darlegen, dass die vollständige Befreiung auf jenen Grundlastverbrauch begrenzt ist, der vermeintlich benötigt wird, um die Existent von konventionellen Grundlastkraftwerken zu sichern oder dass sie mit der Zeit an veränderte Bedürfnisse angepasst würde.

(211) Deutschland macht geltend, dass die Handelsbedingungen nicht übermäßig verzerrt würden, weil die Auswirkungen auf den Wettbewerb begrenzt seien, da die Maßnahme einen erheblichen Beitrag zur Versorgungssicherheit leiste und kaum Auswirkungen auf den Wettbewerb mit Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten habe, weil die Strompreise in Deutschland im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten sehr hoch seien.

(212) Jedoch folgt aus den Abschnitten 5.3.2.1 bis 5.3.2.4, dass nicht nachgewiesen ist, dass die vollständige Befreiung zur Erreichung der Zielsetzungen die Versorgungssicherheit und die Förderung erneuerbaren Stroms weder geeignet noch erforderlich war noch einen Anreizeffekt aufwies. Wie ferner in 205-210 ausgeführt, ist die Beihilfe nicht auf den zur Erreichung der Zielsetzungen erfolgreichen Betrag begrenzt und führt zu einer Überförderung. Die hypothetischen positiven Auswirkungen der Beihilfe sind daher extrem begrenzt, sofern sie überhaupt bestehen.

(213) Demgegenüber scheint die vollständige Befreiung nicht mit Artikel 32 der Richtlinie 2009/72/EG und Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 714/2009 im Einklang zu stehen.

(214) Die Kommission ist nicht wie Deutschland der Auffassung, dass die Verfälschung des Wettbewerbs mit Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten unerheblich wäre. Erstens werden die Beihilfeempfänger vollständig von den Netzentgelten befreit, während alle ihre Wettbewerber gemäß den anwendbaren Rechtsvorschriften der Union weiterhin in ihren Mitgliedstaaten Netzentgelte entrichten müssen. Dies kann den Wettbewerb stark verfälschen, da die meisten Empfänger nach Angaben Deutschlands energieintensive Unternehmen sind. Stromkosten sind für deren Wettbewerbsfähigkeit mithin ein wichtiger Faktor. Zweitens wurde nicht nachgewiesen, dass die Strompreise in Deutschland hoch sind und die Produktionskosten stromintensiver Unternehmen in Deutschland stark belasten. Die Kommission stellt vielmehr fest, dass Deutschland stromintensiven Unternehmen in den Jahren 2011-2013 Ermäßigungen der Stromsteuer, der EEG-Umlage und der KWK-Umlage gewährt hat.

(215) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die negativen Auswirkungen der Beihilfe den hypothetischen positiven Beitrag überwiegen, den sie möglicherweise zur Förderung erneuerbaren Stroms oder zur Versorgungssicherheit leistete.

([105]) Siehe S. 38 des Evaluierungsberichts von 2015.

5.3.3. SCHLUSSFOLGERUNG

(216) Die in den Jahren 2012 und 2013 gewährte Beihilfe ist nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar.

6. **RÜCKFORDERUNG**

(217) Nach dem AEUV und der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Kommission, wenn sie die Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt feststellt, befugt zu entscheiden, dass der betreffende Mitgliedstaat sie aufzuheben oder umzugestalten hat ([106]). Der Gerichtshof hat ferner wiederholt festgestellt, dass die Verpflichtung eines Mitgliedstaats, eine von der Kommission für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärte Beihilfe aufzuheben, darauf abzielt, die vorherige Situation wiederherzustellen ([107]).

(218) Dieses Ziel ist dem Gerichtshof zufolge erreicht, sobald der Empfänger die als rechtswidrige Beihilfen gewährten Beträge zurückgezahlt hat, da er den Vorteil, den er auf dem Markt gegenüber seinen Mitbewerbern besaß, verliert und die Lage vor der Zahlung der Beihilfe wiederhergestellt wird. ([108])

(219) Im Einklang mit der Rechtsprechung sieht Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates ([109]) Folgendes vor: „In Negativbeschlüssen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet die Kommission, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern […]".

(220) Da die in Rede stehende Beihilfe unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV durchgeführt wurde und mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist, muss sie von den Empfängern zurückgefordert werden, um auf dem Markt die Lage vor der Gewährung der Beihilfe wiederherzustellen. Die Rückforderung sollte sich auf den Zeitraum ab dem Zeitpunkt, zu dem der Empfänger den Vorteil erlangte, d. h. ihm die Beihilfe zur Verfügung gestellt wurde, bis zur tatsächlichen Rückzahlung erstrecken; für diesen Zeitraum sind Zinsen zu berechnen.

(221) Was das Argument von einigen Beteiligten betrifft, dass die Rückforderung gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen würde, ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, dass sich jeder, bei dem ein Unionsorgan aufgrund bestimmter Zusicherungen begründete Erwartungen geweckt hat, auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen kann. Ist jedoch ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer in der Lage, den Erlass einer Unionsmaßnahme, die seine Interessen berühren kann, vorherzusehen, so kann er sich im Fall ihres Erlasses nicht auf diesen Grundsatz berufen ([110]). Angesichts dieser Rechtsprechung konnte das PreussenElektra-Urteil keine berechtigten Erwartungen begründen da es nicht die Möglichkeit in Frage gestellt hat, private Einrichtungen mit der Verwaltung einer Beihilferegung zu betrauen, und parafiskalische Abgaben und Umlagen als staatliche Mittel zu betrachten. Es betraf vielmehr eine eng abgegrenzte Situation, die bereits in der Rechtssache Van Tiggele ([111]) festgestellt worden war.. Zudem hat die Kommission bei zahlreichen Regelungen, die über eine vom Staat auferlegte Umlage finanziert werden, das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe festgestellt ([112]).

([106]) Siehe Urteil vom 12. Juli 1973, Kommission/Deutschland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, Rn. 13.
([107]) Siehe Urteil vom 14. September 1994, Spanien/Kommission, C-278/92, C-279/92 und C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, Rn. 75.
([108]) Siehe Urteil vom 17. Juni 1999, Belgien/Kommission, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, Rn. 64 und 65.
([109]) Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9).
([110]) Siehe Urteil vom 22. Juni 2006, Forum 187/Kommission, C-182/03 und C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, Rn. 147.
([111]) Siehe Urteil vom 24. Januar 1978, Van Tiggele, C-82/77, ECLI:EU:C:1978:10.
([112]) Siehe beispielsweise: Beschluss der Kommission vom 4. Juli 2006 in den Beihilfesachen NN 162a/2003 und N 317a/2006 — Österreich — Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen nach dem österreichischen Ökostromgesetz (ABl. C 221 vom 14.9.2006, S. 8); Beschluss der Kommission vom 8. Februar 2012 in der Beihilfesache SA.33384 — Österreich — Ökostromgesetz 2012 (ABl. C 156 vom 2.6.2012, S. 1); Beschluss der Kommission vom 14. April 2010 in der Beihilfesache N 94/2010 — Vereinigtes Königreich — Einspeisetarife zur Förderung der Erzeugung erneuerbaren Stroms aus CO_2-armen Quellen (ABl. C 166 vom 25.6.2010, S. 2); Beschluss der Kommission vom 24. April 2007 in der Beihilfesache C 7/2005 — Slowenien — Slowenische Stromtarife (ABl. C 219 vom 24.8.2007, S. 9); Beschluss der Kommission vom 26. Oktober 2009 in der Beihilfesache N 354/2009 — Slowenien — Förderung der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien und in KWK-Anlagen (ABl. C 285 vom 26.11.2009, S. 2); Beschluss der Kommission vom 25. September 2007 in der Beihilfesache N 571/2006 — Irland — EEE-Förderprogramm (ABl. C 311 vom 21.12.2007, S. 2); Beschluss der Kommission vom 18. Oktober 2011 in der Beihilfesache SA.31861 — Irland — Stromerzeugung aus Biomasse (ABl. C 361 vom 10.12.2011, S. 2); Beschluss der Kommission vom 2. Juli 2009 in der Beihilfesache N 143/2009 — Zypern — Förderung der Erzeugung von erneuerbarem Strom in großen gewerblichen Windkraft-, Solar-, Fotovoltaik- und Biomasseanlagen (ABl. C 247 vom 15.10.2009, S. 2); Beschluss der Kommission vom 19. März 2003 in den Beihilfesachen N 707/2002 und N 708/2002 — Niederlande — MEP stimulering duurzame energie & MEP Stimulering warmtekrachtkoppeling (ABl. C 148 vom 25.6.2003, S. 8); Beschluss der Kommission vom 5. Juni 2002 in der Beihilfesache C 43/2002 (ex NN 75/2001) — Luxemburg — Ausgleichsfonds für die Stromwirtschaft (ABl. L 159 vom 20.6.2009, S. 11); Beschluss der Kommission vom 23. Juli 2014 in der Beihilfesache SA.38632 — Deutschland — EEG 2014 — Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (ABl. C 325 vom 2.10.2015, S. 4); Beschluss der Kommission vom 8. März 2011 in der Beihilfesache C 24/2009 — Österreich — Staatliche Beihilfe für energieintensive Unternehmen, Ökostromgesetz (ABl. L 235 vom 10.9.2011, S. 42).

(222) Jedenfalls präzisierte der Gerichtshof in der Rechtssache Essent ([113]) die Grenzen des PreussenElektra-Urteils und wiederholte seine Feststellung aus früheren Rechtssachen, dass es sich auch bei einem Vorteil, der aus einer vom Staat auferlegten Umlage finanziert und von einer vom Staat bestimmten Einrichtung verwaltet wird, um staatliche Mittel handelt.

(223) Die Auslegung des Begriffs staatliche Mittel im vorliegenden Beschluss steht mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs wie auch der Beschlusspraxis der Kommission im Einklang. Da ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer dies hätte vorhersehen können, stünde die Rückforderung nicht mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes im Widerspruch.

(224) Angesichts der oben (insbesondere in Erwägungsgrund 216) getroffenen Feststellungen sollte die Beihilfe zurückgefordert werden, weil sie nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar ist und der Rückforderungsbetrag soll Zinsen umfassen, die von dem Zeitpunkt, ab dem die Beihilfen den Empfängern zur Verfügung standen, bis zu deren tatsächlicher Rückzahlung berechnet werden.

(225) Die Rückforderung sollte sich nur auf die vollständige Befreiung von den Netzentgelten in der Zeit vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2013 erstrecken und anhand der individuellen Netzentgelte, die ohne die Befreiung zu entrichten gewesen wären, bemessen werden, da nur dieser Teil eine staatliche Beihilfe darstellt.

(226) Die Rückforderungsbeträge sollten für jedes der betreffenden Jahre die individuellen Netzentgelte sein, die die Empfänger ohne die vollständige Befreiung hätten zahlen müssen.

(227) Die im vorstehenden Erwägungsgrund genannten individuellen Netzentgelte sollten anhand der Methode des physikalischen Pfades berechnet werden, die die BNetzA in ihrem „Leitfaden zur Genehmigung individueller Netzentgeltvereinbarungen nach § 19 Abs. 2 S. 1 und 2 StromNEV“ vom 26. Oktober 2010 dargelegt hat.

(228) Die Rückforderungsbeträge sollten für jedes der betreffenden Jahre mindestens 20 % des Betrags entsprechen, den der Empfänger entrichtet hätte, wenn er die veröffentlichten Netzentgelte hätte zahlen müssen.

(229) Liegt der Gesamtbetrag der Beihilfe, die ein Empfänger erhalten hat, unter 200 000 EUR und erfüllt die Beihilfe alle übrigen Kriterien der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission ([114]) oder der Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission ([115]), sollte eine solche Beihilfe nicht als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV betrachtet werden und daher nicht Gegenstand einer Rückforderung sein.

7. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(230) Es wird festgestellt, dass Deutschland vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2013 Beihilfen in Form einer vollständigen Befreiung von Bandlastverbrauchern mit einem jährlichen Stromverbrauch von mehr als 10 GWh und mindestens 7 000 Benutzungsstunden unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV rechtswidrig durchgeführt hat.

(231) Die staatlichen Beihilfen entsprechen den von den befreiten Bandlastverbrauchern in den Jahren 2012 und 2013 verursachten Netzkosten oder, wenn die Netzkosten unter dem Mindestentgelt von 20 % der veröffentlichten Netzentgelte lagen, diesem Mindestentgelt. In diesem Umfang weicht die nach Paragraf 19 Absatz 2 Satz 2 StromNEV 2011 gewährte vollständige Befreiung vom damaligen Bezugssystem ab. Die staatlichen Beihilfen belaufen sich somit auf den Wert der individuellen Netzentgelte, die von den Bandlastverbrauchern im Zeitraum 2012-2013 nicht entrichtet wurden, und entspricht mindestens 20 % der in den betreffenden Jahren veröffentlichten Netzentgelte.

(232) Die staatlichen Beihilfen fallen unter keine der in Artikel 107 Absätze 2 und 3 AEUV vorgesehenen Ausnahmen und können auch nicht aus anderen Gründen als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet werden. Daher sind sie nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar.

(233) Nach Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2015/1589 muss die Kommission verlangen, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfen vom Empfänger zurückzufordern. Sie sollte daher von Deutschland die Rückforderung der unvereinbaren Beihilfen verlangen —

([113]) Urteil vom 17. Juli 2008, Essent Netwerk Noord u. a., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, Rn. 74.
([114]) Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen (ABl. L 352 vom 24.12.2013, S. 1).
([115]) Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen (ABl. L 379 vom 28.12.2006, S. 5).

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

(1) Die von Deutschland in den Jahren 2012 und 2013 rechtswidrig gewährte vollständige Befreiung der Bandlastverbraucher von den Netzentgelten stellt insofern eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar, als die Bandlastverbraucher von Netzentgelten, die den von ihnen verursachten Netzkosten entsprachen, oder, wenn die Netzkosten unter dem Mindestentgelt von 20 % des veröffentlichten Netzentgelts lagen, von diesem Mindestentgelt befreit wurden.

(2) Die in Absatz 1 genannte staatliche Beihilfe wurde von Deutschland unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV durchgeführt und ist nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Artikel 2

Einzelbeihilfen, die aufgrund der in Artikel 1 genannten Regelung gewährt werden, stellen keine Beihilfen dar, sofern sie zum Zeitpunkt ihrer Bewilligung die Voraussetzungen erfüllen, die in einer nach Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates ([116]) erlassenen und zum Zeitpunkt der Bewilligung der Beihilfen geltenden Verordnung vorgesehen sind.

Artikel 3

(1) Deutschland fordert die mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen, die aufgrund der in Artikel 1 genannten Beihilferegelung gewährt wurden, von den Empfängern zurück.

(2) Der Rückforderungsbetrag umfasst Zinsen, die von dem Zeitpunkt, ab dem die Beihilfen den Empfängern zur Verfügung standen, bis zu deren tatsächlicher Rückzahlung berechnet werden.

(3) Die Zinsen werden gemäß Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission ([117]) nach der Zinseszinsformel berechnet.

(4) Deutschland stellt mit dem Tag des Erlasses dieses Beschlusses alle aufgrund der in Artikel 1 genannten Beihilferegelung ausstehenden Zahlungen ein.

Artikel 4

(1) Die Beihilfen, die aufgrund der in Artikel 1 genannten Regelung gewährt wurden, werden sofort in wirksamer Weise zurückgefordert.

(2) Deutschland stellt sicher, dass dieser Beschluss binnen vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 5

(1) Deutschland übermittelt der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses die folgenden Informationen:

a) eine Liste der Empfänger, die aufgrund der in Artikel 1 genannten Regelung Beihilfen erhalten haben, sowie Gesamtbetrag der Beihilfen, die jeder von ihnen aufgrund dieser Regelung erhalten hat;

b) den Gesamtbetrag (Nennbetrag und Zinsen), der von jedem Empfänger zurückzufordern ist;

c) eine ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die ergriffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;

d) Unterlagen, aus denen hervorgeht, dass Rückzahlungsanordnungen für die in Artikel 1 genannten Beihilfen an die Empfänger ergangen sind.

(2) Deutschland unterrichtet die Kommission über den Fortgang seiner Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der Beihilfen, die aufgrund der in Artikel 1 genannten Regelung gewährt wurden, abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Deutschland unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die ergriffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt Deutschland ausführliche Angaben zu den Beihilfebeträgen und Zinsen, die von den Empfängern bereits zurückgezahlt wurden.

([116]) Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates vom 7. Mai 1998 über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen (ABl. L 142 vom 14.5.1998, S. 1).

([117]) Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

Artikel 6

Dieser Beschluss ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 28. Mai 2018

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission