II

(Muut kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset)

PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2019/56,

annettu 28 päivänä toukokuuta 2018,

tukiohjelmasta SA.34045 (2013/c) (ex 2012/NN), jonka Saksa on myöntänyt peruskuormasähkön kuluttajille StromNEV-asetuksen 19 §:n nojalla

(tiedoksiannettu numerolla C(2018) 3166)

(Ainoastaan saksankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ([1]) ja ottaa huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Komissiolle ilmoitettiin *Bund der Energieverbraucher e.V.*:n 28 päivänä marraskuuta 2011, *GWS Stadtwerke Hameln GmbH*:n 8 päivänä joulukuuta 2011 ja kansalaisten joulukuusta 2011 alkaen tekemillä kanteluilla, että Saksa oli vapauttanut tietyt suuret sähkönkuluttajat kokonaan verkkomaksuista vuodesta 2011 alkaen. Saksa toimitti komissiolle lisätietoja tästä tukijärjestelmästä 29 päivänä kesäkuuta 2012 päivätyllä kirjeellä.

(2) Komissio ilmoitti Saksalle 6 päivänä maaliskuuta 2013 päivätyllä kirjeellä päätöksestään ('menettelyn aloittamista koskeva päätös') aloittaa tukijärjestelmän vuoksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä 'SEUT' tai 'SEUT-sopimus') 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely. Saksa toimitti huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä 8 päivänä huhtikuuta 2013.

(3) Menettelyn aloittamista koskeva päätös on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ([2]). Komissio kehotti asianomaisia esittämään huomautuksensa tukijärjestelmästä.

(4) Komissio on saanut huomautuksia asianomaisilta. Se toimitti ne Saksan viranomaisille kommentoitaviksi, ja Saksa esitti niistä huomautuksensa 5 päivänä marraskuuta 2013 päivätyllä kirjeellä.

(5) Komissio pyysi Saksalta lisätietoja 17 päivänä lokakuuta 2013 pidetyssä kokouksessa sekä 7 päivänä huhtikuuta 2015, 20 päivänä heinäkuuta 2016, 6 päivänä heinäkuuta 2017, 18 päivänä syyskuuta 2017, 3 päivänä lokakuuta 2017 ja 23 päivänä lokakuuta 2017 päivätyillä kirjeillä.

(6) Saksa toimitti vastaukset näihin pyyntöihin 6 päivänä joulukuuta 2013, 28 päivänä toukokuuta 2015, 15 päivänä syyskuuta 2015, 14 päivänä lokakuuta 2016, 3 päivänä elokuuta 2017, 20 päivänä syyskuuta 2017, 24 päivänä lokakuuta 2017 ja 26 päivänä lokakuuta 2017. Viimeisimmät tiedot toimitettiin 11 päivänä joulukuuta 2017.

([1]) EUVL C 128, 4.5.2013, s. 43.

([2]) Komission 6 päivänä maaliskuuta 2013 antama päätös valtiontuesta SA.34045 (2012/C) – Saksa – Suurten sähkönkuluttajien vapauttaminen verkkomaksuista (StromNEV-asetuksen 19 §) – Kehotus huomautusten esittämiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti (EUVL C 128, 4.5.2013, s. 43).

2. TUEN YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS

2.1 *VERKKOMAKSUT SAKSASSA*

(7) Saksassa verkkomaksujärjestelmää säädellään Saksan energialailla (*Energiewirtschaftsgesetz, jäljempänä 'EnWG-laki'*). Tässä päätöksessä sovelletaan vain EnWG-lakia sellaisena kuin se on muutettuna energiamarkkinoita koskevien säännösten tarkistuksesta 26 päivänä heinäkuuta 2011 annetun lain 1 artiklalla ([3]) (jäljempänä '26 päivänä heinäkuuta 2011 annettu laki') ja ilman sähkömarkkinoiden jatkokehittämisestä 26 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain ([4]) (jäljempänä 'EnWG 2011 -laki') 1 artiklalla käyttöönotettuja muutoksia.

(8) EnWG 2011 -lain 21 §:ssä säädetään, että verkonhaltijoiden ([5]) loppukäyttäjiltään veloittamien maksujen tulee olla *oikeasuhteisia* ("*angemessen*"), syrjimättömiä ja läpinäkyviä ja että ne on laskettava tehokkaan verkonhallinnan kustannusten perusteella. EnWG 2011 -lain 24 §:ssä liittohallitukselle annetaan valtuudet antaa yksityiskohtaiset säännöt verkkomaksujen laskentamenetelmästä asetuksella. EnWG 2011 -lain 24 §:n ensimmäisen momentin 1 kohdassa liittohallitukselle annetaan valtuudet määrittää verkkomaksujen yleinen laskentamenetelmä. Saman momentin 3 kohdassa liittohallitukselle annetaan valtuudet määrittää ne verkon käyttöön liittyvät poikkeustilanteet, joissa yksilöllisiä verkkomaksuja voidaan pitää hyväksyttävinä.

(9) EnWG 2011 -lain 24 §:n perusteella hyväksytty sähkön verkkomaksuja koskeva asetus (*Stromnetzentgeltverordnung, jäljempänä 'StromNEV-asetus'* ([6])) sisältää yksityiskohtaiset säännökset verkkomaksujen määrittämisestä. StromNEV-asetuksen 3 §:n 2 momentissa selvennetään, että verkkomaksuja maksetaan verkonhaltijan sellaisella verkkotasolla, johon käyttäjä on liittynyt, tarjoamista palveluista sekä kaikista ylempien verkkotasojen käyttöön liittyvistä palveluista. StromNEV-asetuksen 16 §:n 1 momentissa vahvistetaan johtava periaate, jonka mukaan verkkomaksujen on vastattava verkonkäyttäjien aiheuttamia tosiasiallisia kustannuksia.

(10) EnWG 2011 -lain 24 §:n 1 momentin 1 kohdassa annetun valtuutuksen mukaisesti StromNEV-asetuksessa määrätään siis yleinen menetelmä, jota verkonhaltijoiden on noudatettava verkkomaksujen laskennassa. Tämä laskentamenetelmä on esitetty StromNEV 2011 -asetuksen 4–14 §:ssä.

(11) Tässä menetelmässä selvitetään ensin kaikkien verkkojen erilaiset vuotuiset kustannuserät. Niitä ovat sähköverkon rakennuskustannukset (siirto- ja jakelujohdot, sähköasemat), verkon huolto- ja toimintakustannukset sekä ns. järjestelmäpalveluihin liittyvät kustannukset (primaari-, sekundaari- ja minuuttivarannot ([7]), ajojärjestyksen uudelleen määrittäminen ([8]) ja verkkohäviöt kattava

([3]) BGBl. I s. 1554.
([4]) BGBl. I s. 1786.
([5]) Verkonhaltija on sähköverkon toiminnasta ja turvallisesta hallinnasta vastaava toimija. Verkonhaltijat jaetaan yleensä siirtoverkonhaltijoihin ja jakeluverkonhaltijoihin sen mukaan, vastaavatko ne siirtoverkon vai jakeluverkon toiminnasta.
([6]) StromNEV-asetus tuli voimaan vuonna 2005, ja sitä on muutettu useita kertoja. Tässä päätöksessä viitataan yleisesti StromNev-asetukseen silloin, kun kyseessä olevaa säännöstä ei ole muutettu eri muutoksilla. Jos kyseistä säännöstä on kuitenkin muutettu, tässä päätöksessä viitataan nimenomaan kyseiseen StromNEV-asetuksen versioon seuraavasti:
— "StromNEV 2010 -asetus" tarkoittaa 3 päivänä syyskuuta 2010 annetun lain 6 artiklalla muutettua StromNEV-asetuksen versiota (BGBl. I s. 2074)
— "StromNEV 2011 -asetus" tarkoittaa 26 päivänä heinäkuuta 2011 annetun lain 7 artiklalla muutettua StromNEV-asetuksen versiota (BGBl. I s. 1554)
— "StromNEV 2014 -asetus" tarkoittaa 14 päivänä elokuuta 2013 annetun asetuksen 1 artiklalla muutettua StromNEV-asetuksen versiota (BGBl. I s. 3250).
([7]) Sähkön tuotannon ja kulutuksen on oltava sähköverkossa aina tasapainossa. Epätasapaino voi syntyä, jos kulutus eroaa siitä, mitä on ennakoitu, tai jos voimalaitos vikaantuu tai tuuli- tai aurinkoenergian tuotanto supistuu yhtäkkiä sääolojen vuoksi. Siirtoverkonhaltijoilla on velvollisuus pitää sähköverkko tasapainossa ja syöttää verkkoon lisää sähköä, jos kulutus on verkkoon syötetyn sähkön toteutunutta määrää suurempi, tai supistaa tuotantoa tai lisätä kulutusta, jos kulutus on tuotantoa vähäisempää. Koska sähkön varastointi ei ole helppoa, siirtoverkonhaltijan on varmistettava, että se pystyy turvautumaan positiiviseen tai negatiiviseen energiaan hyvin nopeasti (sekunneissa tai minuuteissa). Siksi siirtoverkonhaltijat hankkivat reservejä (joista käytetään saksaksi nimitystä "Regelleistung"). Saksassa on kolme pääasiallista verkkoreserviä: a) ensisijainen reservi, josta siirtoverkonhaltijan on saatava energiaa 30 sekunnissa pyynnön tekemisestä, b) toissijainen reservi, josta energiaa on saatava viiden minuutin kuluessa, ja minuuttireservi (jota kutsutaan myös kolmassijaiseksi reserviksi), josta energiaa on saatava 15 minuutin kuluessa (ks. sääntelyviranomaisen verkkosivusto: https://www.smard.de/blueprint/servlet/page/home/wiki-article/446/396).
([8]) Ajojärjestyksen uudelleenmäärittämistoimet liittyvät verkon ylikuormituksen hallintaan. Verkko ylikuormittuu silloin, kun tuotetun sähkön määrä ylittää tuotantolaitokset kulutuspaikkoihin yhdistävien verkkoelementtien kapasiteetin. Ylikuormitusta voidaan vähentää pienentämällä yhden tai useamman voimalaitoksen tehoa ylikuormittuneen alueen yhdessä päässä ja suurentamalla yhden tai useamman voimalaitoksen tehoa alueen toisessa päässä samalla, kun verkon todellinen kokonaisteho pysyy lähes vakiona. Ajojärjestyksen uudelleen määrittäminen tarkoittaa sitä, että siirtoverkonhaltija pyytää voimalaitoksia mukauttamaan verkkoon syötettävää kokonaistehoa, jotta verkon ylikuormitus voidaan välttää tai poistaa. Siirtoverkonhaltijan on maksettava voimalaitoksille korvaus ajojärjestyksen uudelleen määrittämistä koskevasta määräyksestä (https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Versorgungssicherheit/Engpassmanagement/Redispatch/redispatch-node.html).

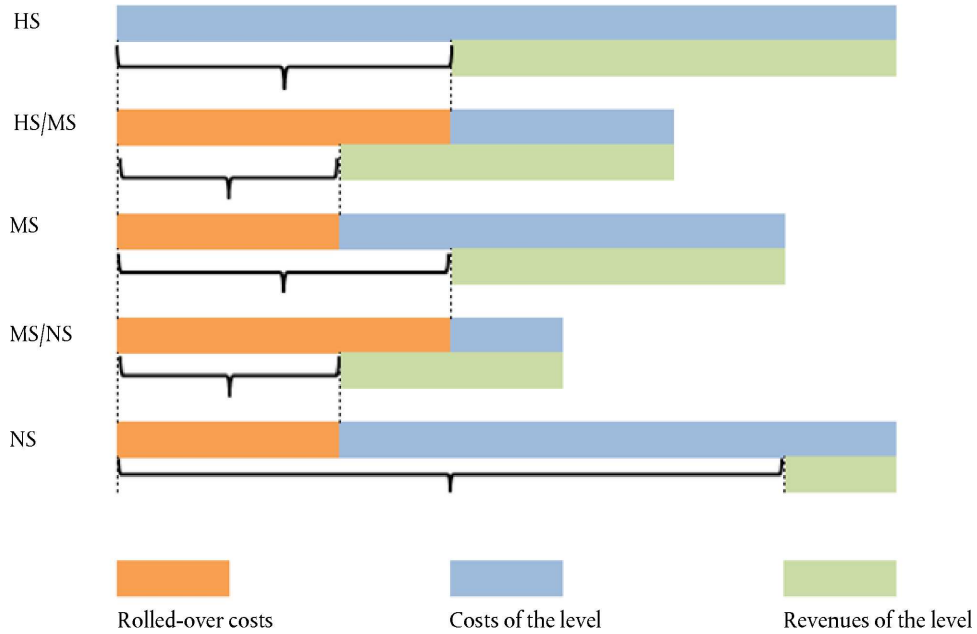
sähkö ([9])). Niiden vuotuinen määrä lasketaan verkonhaltijoiden tuloslaskelman perusteella (StromNEV 2011 -asetuksen 4 §). Raaka-aine- ja henkilöstökustannusten lisäksi niihin sisältyvät myös lainojen korot (StromNEV-asetuksen 5 §), poistot (StromNEV 2011 -asetuksen 6 §), verkonhaltijan oman pääoman käyttämisestä maksettava korvaus (StromNEV 2011 -asetuksen 7 §) ja verot (StromNEV 2011 -asetuksen 8 §). Tuotot, kuten liittymiskustannukset ja tuet, on vähennettävä (StromNEV-asetuksen 9 §). Sen sijaan mittauskustannukset eivät sisälly verkkokustannuksiin, ja niistä on myös perittävä erilliset mittausmaksut. Tasesähkön ([10]) ostamiseen liittyvät kustannukset eivät sisälly verkkokustannuksiin, sillä ne laskutetaan erikseen niiltä käyttäjiltä, joista epätasapaino johtuu.

(12) Tämän jälkeen verkkojen vuotuiset kokonaiskustannukset kohdennetaan eri verkoille ja verkkotasoille (suurjännite, sähköasemataso, keskijännite, pienjännite). StromNEV 2011 -asetuksen liitteessä 2 on luettelo näistä verkkotasoista.

(13) Verkkomaksujen määrittämisen seuraava vaihe on muuntaa verkkojen vuotuiset kokonaiskustannukset verkkomaksuiksi. Ne määritetään ylhäältä alaspäin kullekin jännitetasolle (suurjännitteestä pienjännitteeseen). Ensin määritetään suurjännitetason ominaisvuosikustannukset jakamalla suurjännitetason vuotuiset kokonaiskustannukset kyseisellä suurjännitetasolla mitatulla vuotuisella huippukuormalla, sillä verkkotason huippukuorma katsotaan tärkeimmäksi kustannuksia määrittäväksi tekijäksi. Nämä kustannukset ilmoitetaan yksikössä euroa/kW. Ominaisvuosikustannukset muunnetaan kullekin verkkotasolle jäljempänä johdanto-osan 14 kappaleessa kuvatun samanaikaisuusfunktion avulla sähkönsiirtokapasiteettiin perustuvaksi hinnaksi (yksikkö euroa/kW) ja sähkönkulutuksen yksikkökohtaiseksi hinnaksi (yksikkö euroa/kWh). Tämä toistetaan seuraavalla jännitetasolla. Seuraavan jännitetason vuotuiset kokonaiskustannukset koostuvat kuitenkin kyseisen tason omista kustannuksista ja ylemmältä jännitetasolta siirtyneistä kustannuksista. Siirtyneet kustannukset ovat yhtä kuin ylemmän tason kokonaiskustannukset vähennettynä verkonkäyttäjiltä (loppukäyttäjät ja suoraan tälle jännitetasolle liitetyt sähköntoimittajat) saaduilla verkkomaksuilla. Kustannusten siirtyminen esitetään jäljempänä olevassa kuvassa 1. Sellaisessa verkossa, jossa sähköä siirretään ylhäältä alas, verkonkäyttäjien on siis maksettava sen verkkotason kustannukset, johon ne on liitetty, sekä osa ylemmän tason verkon kustannuksista, koska näitä verkkoja käytetään myös sähkön siirtämiseen alemman tason verkkoihin.

Kuva 1

Verkkokustannusten siirtyminen verkkomaksujen määrittämistä varten ([1])



([1]) Kuvassa SJ tarkoittaa suurjännitettä, KJ keskijännitettä ja PJ pienjännitettä. SJ/KJ tarkoittaa sähköasemaa, jossa suurjännite muunnetaan keskijännitteeksi, ja KJ/PJ tarkoittaa sähköasemaa, jossa keskijännite

([9]) Sähköä siirrettäessä osa siitä häviää siirrossa, jolloin verkkoon on syötettävä alun perin syötettyä määrää vastaava määrä lisäsähköä.
([10]) Saksa on selittänyt, että tasapainotuskustannusten osalta on eroteltava reserveihin liittyvät kustannukset ja negatiivisen tai positiivisen tasesähkön varsinaiseen tuotantoon liittyvät kustannukset. Palveluntarjoajille maksetaan korvaus reservien saatavilla pitämisestä. Kun reserveistä toimitetaan energiaa siirtoverkonhaltijan tilauksesta, palveluntarjoajille maksetaan korvausta myös energian varsinaisesta toimituksesta. Varsinaisen (positiivisen tai negatiivisen) energian toimituksen kustannukset laskutetaan suoraan siltä verkonhaltijalta, josta epätasapaino johtui.

muunnetaan pienjännitteeksi. Lähde: Komissio, perusteena Saksan toimittama kuvaus, jota on täydennetty sääntelyviranomaisen joulukuussa 2015 julkaisemassa raportissa "Netzentgeltsystematik Elektrizität" olevan kuvan 1 sisältämillä tiedoilla. Raportti on saatavana osoitteessa https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Netzentgelte/Netzentgeltsystematik/Bericht_Netzentgeltsystematik_12-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

(14) Sen varmistamiseksi, että verkon eri käyttäjille kohdistetut kustannukset vastaavat yksittäisen verkonkäyttäjän aiheuttamia todellisia kustannuksia StromNEV-asetuksen 16 §:n 1 momentin vaatimusten mukaisesti, kyseisellä jännitetasolla käytetään samanaikaisuusfunktiota. Edellä johdanto-osan 13 kappaleessa mainittua samanaikaisuusfunktiota kuvataan StromNEV-asetuksen 16 §:n 2 momentissa sekä StromNEV 2011 -asetuksen liitteessä 4. Tällä funktiolla jokaiseen verkonkäyttäjään määritetään samanaikaisuustekijä, jonka arvo on 0–1. Samanaikaisuustekijä ilmaisee historiallisiin lukuihin perustuvan todennäköisyyden sille, että kyseessä olevan yksittäisen verkonkäyttäjän sähkönkulutus vaikuttaa kyseisen verkkotason vuotuiseen huippukuormaan. Verkon samanaikainen vuotuinen huippukuorma on verkon kannalta tärkeä kustannustekijä, kun otetaan huomioon, että vuotuinen huippukuorma on tärkeä sellaisen verkon mitoittamisessa, jossa sähköä siirretään ylhäältä alas. Samanaikaisuusfunktio perustuu periaatteeseen, että verkonkäyttäjät, jotka vaikuttavat vuotuiseen huippukuormaan muita todennäköisemmin, maksavat suuremman toimitushinnan. Kunkin verkkotason käyttäjät ovat loppukäyttäjiä, jotka on liitetty suoraan suurjännitetasolle ja alemmille verkkotasoille. Kaikkien kyseisen verkkotason verkonkäyttäjien samanaikaisuustekijät merkitään kaavion y-akselille, ja niitä verrataan vuotuiseen käyttötuntimäärään (x-akseli). Näin saadaan samanaikaisuusfunktio. Tämä funktio on lineaarinen ja jatkuva, ja se koostuu kahdesta lineaarisesta osasta, jotka leikkaavat toisensa tietyssä pisteessä ([11]) 2 500 vuotuisen käyttötunnin kohdalla ([12]). Seuraavaksi samanaikaisuusfunktio muunnetaan hinnoiksi, jotka määritetään sähkönsiirtokapasiteetin ([13]) (yksikkö euroa/kW) ja kulutetun sähköyksikön ([14]) (yksikkö euroa/kWh) perusteella.

(15) Verkkomaksuja määrittäessään verkonhaltijoiden on otettava huomioon myös Saksan kansallisen sääntelyviranomaisen (*Bundesnetzagentur*, jäljempänä 'sääntelyviranomainen') niille kullekin hyväksymä tulojen enimmäismäärä (ks. hyväksytystä tulojen enimmäismäärästä myös johdanto-osan 43 kappale). Käytännössä tästä tulojen enimmäismäärästä, joka määritetään vertailemalla sitä muihin verkonhaltijoihin, seuraa, ettei tehottomuudesta johtuvia suuria kustannuksia voida kompensoida verkkomaksuilla. Tämän järjestelmän tarkoituksena on parantaa verkonhaltijoiden tehokkuutta. Jos hyväksytyn tulojen enimmäismäärän muuttaminen johtaisi verkkomaksujen vähenemiseen, verkonhaltijan on mukautettava verkkomaksuja (energiaverkkojen tehokkuuden lisäämiseen tähtäävien kannustimien käyttöönotosta annetun asetuksen 17 §:n 2 momentti – *Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze*, ARegV 2011 ([15])).

([11]) Saksa on selittänyt, että vaikka tämä piste (2 500 vuotuista käyttötuntia) on nykyään vakiintunut, se perustuu kuitenkin empiirisiin lukuihin. Empiirisesti tarkasteltuna samanaikaisuusfunktio ei ole koskaan täysin lineaarinen, vaan käyrä nousee loivasti noin 2 500 käyttötuntiin saakka ja laskee jyrkästi, kun vuotuinen käyttötuntimäärä on alle 2 500. Tästä seuraa, että samanaikaisuusfunktiossa on kaksi segmenttiä, mikä johtaa neljään verkkotariffiin: yksi kulutus- ja kapasiteettitariffi käyttäjille, joiden käyttötuntimäärä on vähemmän kuin 2 500, ja yksi kulutus- ja kapasiteettitariffi käyttäjille, joiden käyttötuntimäärä on enemmän kuin 2 500. Ainoa vaihtoehto olisi muuttaa samanaikaisuusfunktio koveraksi käyräksi, mutta silloin jokaiselle verkonkäyttäjälle olisi laskettava yksilöllinen kulutustariffi Saksassa (koska funktion kaltevuus muuttuu käyrän jokaisessa pisteessä). Tämä olisi lisännyt verkkomaksujen määrittämisen hallinnollista työmäärää Saksassa tuntuvasti, viivästyttänyt verkonkäyttäjien verkkomaksujen laskemista ja vähentänyt verkkomaksujen avoimuutta ja ennustettavuutta verkonkäyttäjien kannalta.

([12]) Esimerkkejä samanaikaisuusfunktiosta on julkaisussa *Bericht der Bundesnetzagentur zur Netzentgeltsystematik Elektrizität* (joulukuu 2015), joka on saatavana osoitteessa https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Netzentgelte/Netzentgeltsystematik/Bericht_Netzentgeltsystematik_12-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

([13]) Se saadaan kertomalla verkkotason vuotuiset ominaiskustannukset arvolla, jonka kohdalla samanaikaisuusfunktio leikkaa x-akselin 0 ja 2 500 vuotuisen käyttötunnin kohdalla (eri arvot käyttäjille, joiden vuotuiset käyttötunnit ovat enemmän tai vähemmän kuin 2 500 tuntia). Esimerkiksi vuonna 2017 Amprion sovelsi suurjännitetasolla seuraavaa kapasiteettitariffia:

< 2 500 h/a	≥ 2 500 h/a
6,3 euroa/kWa	36,55 euroa/kWa

([14]) Se saadaan kertomalla kyseisen verkkotason vuotuiset ominaiskustannukset samanaikaisuusfunktion kulmakertoimella sen käännepisteeseen saakka 2 500 käyttötunnin kohdalla (käyttäjät, joiden vuotuinen käyttötuntimäärä on vähemmän kuin 2 500) ja saman funktion kaltevuudella sen käännepisteen yläpuolella 2 500 käyttötunnin kohdalla (käyttäjät, joiden vuotuinen käyttötuntimäärä on enemmän kuin 2 500). Esimerkiksi vuonna 2017 Amprion sovelsi suurjännitetasolla seuraavaa kapasiteettitariffia:

< 2 500 h/a	≥ 2 500 h/a
1,512 snt/kWh	0,302 snt/kWh

([15]) Asetus annettu 29 päivänä lokakuuta 2007, BGBl. I s. 2529. ARegV-asetusta on muutettu useita kertoja. Tässä päätöksessä viitataan yleisesti ARegV-asetukseen silloin, kun kyseessä olevaa säännöstä ei ole muutettu eri muutoksilla. Jos kyseistä säännöstä on kuitenkin muutettu, tässä päätöksessä viitataan nimenomaan kyseiseen ARegV-asetuksen versioon seuraavasti:

— "ARegV 2011 -asetus" tarkoittaa 28 päivänä heinäkuuta 2011 annetun lain 5 artiklalla muutettua ARegV-asetuksen versiota (BGBl. I s. 1690).

(16) Edellä johdanto-osan 11–15 kappaleessa kuvatussa menetelmässä käytetään aiheuttamisperiaatetta, kun määritetään verkkomaksuja suurimmalle osalle verkonkäyttäjistä. StromNEV-asetuksen 19 §:n nojalla ns. epätyypillisten verkonkäyttäjien on maksettava verkkomaksut aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Tällä tarkoitetaan käyttäjiä, joiden kulutus- tai kuormituskäytäntö poikkeaa huomattavasti muiden käyttäjien kulutus- tai kuormitusprofiilista EnWG 2011 -lain 24 §:n ensimmäisen kohdan 3 alakohdassa säädetyn mukaisesti. StromNEV-asetuksen 19 §:n otsikko on ”epätyypillinen verkon käyttö”.

(17) StromNEV-asetuksen 19 §:n 2 momentissa määritetään kaksi epätyypillisten verkonkäyttäjien ryhmää: Yhden ryhmän muodostavat käyttäjät, joiden vuotuinen huippukuorma poikkeaa ennustettavasti ja huomattavasti kaikkien muiden samaan verkkoon liitettyjen verkonkäyttäjien samanaikaisesta vuotuisesta huippukuormasta (StromNEV-asetuksen 19 §:n 2 momentin ensimmäinen kohta). Yleensä tämä koskee verkonkäyttäjiä, jotka kuluttavat sähköä järjestelmällisesti muulloin kuin huippukuormitusaikoina esimerkiksi sen vuoksi, että ne käyttävät laitteistojaan öisin. Tästä epätyypillisten verkonkäyttäjien ensimmäisestä ryhmästä käytetään jäljempänä nimitystä ’huippukuormitusaikojen ulkopuoliset kuluttajat’. Toisen ryhmän muodostavat käyttäjät, joiden vuotuinen sähkönkulutus on vähintään 7 000 käyttötuntia ([16]) ja jotka ylittävät 10 gigawattituntia (GWh) (StromNEV-asetuksen 19 §:n 2 momentin toinen kohta). Tästä epätyypillisten verkonkäyttäjien toisesta ryhmästä käytetään jäljempänä nimitystä ’peruskuormasähkön kuluttajat’.

(18) Ennen 26 päivänä heinäkuuta 2011 annetun lain 7 artiklalla käyttöönotettua muutosta, jota kuvataan tarkemmin jäljempänä kohdassa 2.2, 3 päivänä syyskuuta 2010 annetulla lailla muutetun StromNEV-asetuksen (jäljempänä ’StromNEV 2010’ -asetus ([17])) 19 §:n 2 momentissa todettiin, että sekä huippukuormitusaikojen ulkopuolisten kuluttajien että peruskuormasähkön kuluttajien oli maksettava yksilölliset verkkomaksut, joista oli nimenomaisesti säädetty myös EnWG 2011 -lain 24 §:n ensimmäisen kohdan 3 alakohdan mukaisessa valtuutuksessa (ks. edellä johdanto-osan 7 kappale).

(19) Näissä yksilöllisissä verkkomaksuissa oli otettava huomioon myös epätyypillisen verkonkäyttäjän kulutuskäytäntö. StromNEV 2010 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan yksilöllisessä verkkomaksussa oli otettava huomioon myös epätyypillisen verkonkäyttäjän vaikutus verkon kokonaiskustannusten pienenemiseen tai verkkomaksujen lisääntymisen välttämiseen. Siksi sääntelyviranomainen julkaisi vuonna 2010 ohjeasiakirjan ([18]), jossa kuvattiin ns. fyysisen reitin menetelmä, jonka mukaan peruskuormasähkön kuluttajien aiheuttamat verkkokustannukset ja myös niiden yksilölliset verkkomaksut oli määritettävä. Fyysisen reitin menetelmän tarkoituksena on määrittää tietyn verkonkäyttäjän yksin toiminnoista aiheutuvat kustannukset. Sillä mitataan nykyisen suoran reitin virtuaalisen käytön kustannuksia kulutuspaikasta asianmukaiseen sähkölaitokseen laskemalla sen verkon osan pääoma- ja käyttökustannukset, jota käytetään peruskuormasähkön kuluttajan kytkemiseen lähimpään sellaiseen voimalaitokseen, joka voi kattaa peruskuormasähkön kaikki tarpeet, ja lisäämällä niihin myös peruskuormasähkön käyttäjän mahdollisesti käyttämien verkkopalvelujen ([19]) kustannukset.

(20) StromNEV 2010 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan sekä huippukuormitusaikojen ulkopuolisten kuluttajien että peruskuormasähkön kuluttajien oli kuitenkin maksettava julkaistusta verkkomaksusta vähintään 20 prosentin vähimmäisosuus. Toisin sanoen yksilöllinen verkkomaksu, joka laskettiin epätyypillisen verkonkäyttäjän osuuden perusteella kokonaisverkkomaksujen pienentämiseksi tai verkkomaksujen korottamisen välttämiseksi, ei voinut olla vähemmän kuin 20 prosenttia julkaistusta verkkomaksusta. Saksa on selittänyt, että tämän vähimmäisosuuden tarkoituksena oli taata, että myös epätyypilliset verkonkäyttäjät maksavat vähimmäisosuuden sen julkisen verkon hallinnasta, johon ne on liitetty. Peruskuormasähkön kuluttajien osalta Saksa on todennut, että jos ne sijaitsevat hyvin lähellä peruskuormavoimalaitosta ([20]), fyysisen reitin menetelmällä lasketut

([16]) StromNEV 2010 -asetuksen mukaan 7 000 käyttötunnin vaatimusta alettiin soveltaa 1 päivästä tammikuuta 2011 lähtien, joten sitä on siis sovellettu jo ennen peruskuormasähkön kuluttajia koskevan vapautuksen käyttöönottoa. Ennen tätä muutosta vaatimus oli ollut 7 500 käyttötuntia.

([17]) Ks. alaviite 6.

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

([19]) Verkkopalvelut ovat verkonhaltijan tuottamia palveluja, joiden avulla verkko pidetään tasapainossa. Tärkeimmät verkkopalvelut ovat reservit, ajojärjestyksen uudelleen määrittäminen ja verkkohäviöihin tarvittava energia.

([20]) Peruskuormavoimalaitos on voimalaitos, joka yleensä tuottaa sähköä läpi vuoden tietyn vähimmäismäärän verran. Peruskuormavoimalaitokset kytketään pois päältä vain määräaikaishuoltoa, parantamista, kunnostusta tai huoltoa varten. Muutamien asianomaisten osapuolten mukaan peruskuormavoimalaitosten vuotuinen käyttötuntimäärä on yleensä 7 500 ja tyypillisesti ne ovat ydinvoimalaitoksia, ruskohiilivoimalaitoksia ja jokivoimalaitoksia; myös kivihiilivoimalaitoksia on jonkin verran. Ne voidaan erottaa keskikuormavoimalaitoksista, joiden vuotuinen käyttötuntimäärä on 3 000–5 000 ja jotka tyypillisesti ovat kivihiilivoimalaitoksia ja kaasuturbiineja, sekä huippukuormavoimalaitoksista, jotka toimivat noin 1 000 tuntia vuodessa ja ovat tyypillisesti pumppuasemia, kaasuturbiineja ja öljyvoimalaitoksia. Myös sääntelyviranomainen katsoo, että peruskuormavoimalaitoksia ovat ydinvoimalaitokset, jokivoimalaitokset ja ruskohiilivoimalaitokset. Kivihiilivoimalaitoksia voidaan pitää peruskuormavoimalaitoksina mutta vain rasituksen pienentämiskerrointa 0,8 soveltaen (ks. ohjeasiakirja Leitfaden zur Genehmigung individueller netzentgeltvereinbarungen nach § 19 Abs. 2 S. 1 und 2 StromNEV, 1.3.2.2.1 kohta). Kivihiilivoimalaitoksia voidaan pitää peruskuormavoimalaitoksina vain 80-prosenttisesti.

verkkomaksut voivat olla lähellä nollaa. Nämä peruskuormasähkön kuluttajat kuitenkin hyötyvät julkisesta verkosta ja sen mahdollistamasta luotettavasta sähköntoimituksesta. Lisäksi Saksa on selittänyt, että vähimmäisosuudessa otettiin huomioon se, että fyysisen reitin menetelmä voi olla vain arvio yksilöllisten verkkomaksujen määrittämisessä.

2.2 *TÄYSI VAPAUTUS VUOSINA 2011–2013*

(21) Peruskuormasähkön kuluttajien yksilölliset verkkomaksut poistettiin heinäkuun 26 päivänä 2011 annetun, 4 päivänä elokuuta 2011 voimaan tulleen ja takautuvasti 1 päivästä tammikuuta 2011 sovelletun lain 7 artiklalla muutetulla StromNEV-asetuksella (jäljempänä 'StromNEV 2011 -asetus' ([21])), ja ne korvattiin täytenä vapautuksena velvollisuudesta maksaa verkkomaksuja. Huippukuormitusaikojen ulkopuolisten kuluttajien yksilölliset verkkomaksut ja näiden kuluttajien velvollisuus maksaa vähintään 20 prosenttia julkaistusta verkkomaksusta jäivät voimaan.

(22) StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin toisen kohdan mukaan loppukäyttäjät vapautetaan verkkomaksuista, jos niiden vuotuinen energiankulutus on vähintään 7 000 käyttötuntia ja yli 10 GWh. Tämä vapautus (jäljempänä 'täysi vapautus') on sekä menettelyn aloittamista koskeva päätöksen että tämän päätöksen aiheena.

(23) Peruskuormasähkön kuluttajaan sovelletaan 7 000 käyttötunnin raja-arvoa, koska se voidaan saavuttaa vain, jos asianomainen loppukäyttäjä käyttää verkkoa miltei jatkuvasti samalla kuormituksella. StromNEV-asetuksen 2 §:n 2 momentissa käyttötunnit määritetään kyseisen verkonkäyttäjän vuotuisen tehon ja vuotuisen huippukuormituksen osamääränä.

(24) StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin kolmannen kohdan mukaan saman pykälän toisessa kohdassa määrätyn vapautuksen sai kuitenkin myöntää vasta, kun toimivaltainen sääntelyviranomainen (joko Bundesnetzagentur tai jokin alueellisista sääntelyviranomaisista, jäljempänä *'Landesregulierungsbehörde'* ([22])) oli varmistanut, että lakisääteiset edellytykset täyttyvät. Kun tämä varmistus oli tehty, sääntelyviranomainen tai Landesregulierungsbehörde antoi luvan, jonka perusteella peruskuormasähkön kuluttajalle myönnettiin täysi vapautus tammikuun 1 päivästä 2011 alkaen (jos kaikki edellytykset olivat täyttyneet tuona päivänä) määräämättömäksi ajaksi (mikäli edellytykset edelleen täyttyivät).

(25) Täydestä vapautuksesta aiheutui verkonhaltijoille tulonmenetyksiä. Tämä taloudellinen tappio on korvattu erityisellä lisämaksulla vuodesta 2012 alkaen (ks. kohta 2.4 jäljempänä). Vuonna 2011 erityistä lisämaksua ei kuitenkaan peritty ja taloudellinen tappio jäi tuona vuonna verkonhaltijoiden kannettavaksi.

(26) Täysi vapautus poistettiin StromNEV-asetuksen muutoksella ([23]) 1 päivästä tammikuuta 2014 alkaen.

2.3 *TUENSAAJAT JA TUEN MÄÄRÄ*

(27) Saksa on toimittanut alustavan luettelon yrityksistä, joille myönnettiin vapautus StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin toisen kohdan nojalla. Näiden tietojen perusteella yli 200 yritystä vapautettiin verkkomaksuista StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin toisen kohdan nojalla vuosina 2011–2013. Valtaosa näistä yrityksistä toimii valmistavan teollisuuden eri aloilla, etenkin kemianteollisuudessa (myös teollisuuskaasujen valmistuksessa), paperi-, tekstiili-, teräs- ja ei-rautametalliteollisuudessa, öljynjalostamoalalla ja lasinvalmistuksessa. Palvelualalla (esimerkiksi verkkoisännöintipalveluissa) toimiville yrityksille täysi vapautus on myönnetty vain harvoin. Näitä yrityksiä olivat sellaiset yritykset, joilla oli suuret datakeskukset.

([21]) Ks. myös alaviite 6.

([22]) Bundesnetzagentur on Saksan liittotasavallan talous- ja teknologiaministeriön alainen liittovaltion virasto. Sen keskeinen tehtävä on varmistaa televiestintälain (TKG:n), postilain (PostG:n) ja energialain (EnWG:n) ja niihin liittyvien asetusten noudattaminen, jotta voidaan taata markkinoiden vapauttaminen televiestinnän, postipalvelujen ja energian aloilla. Se on vastuussa myös rautatiealan sääntelystä. Kaikilla näillä sääntelyaloilla se valvoo, että verkkoihin pääsy tapahtuu syrjimättömästi ja avoimin säännöin. Lisäksi se tarkastaa käyttömaksut. Sääntelytavoitteidensa saavuttamiseksi Bundesnetzagentur käyttää tehokkaita menetelmiä ja välineitä, joita ovat esimerkiksi tiedonsaanti- ja tutkintaoikeudet, valtuudet määrätä asteittain kovenevia seuraamuksia ja oikeus tehdä sääntelypäätöksiä. Sillä on neuvoa-antava toimikunta, joka koostuu 16:sta Saksan Bundestagin jäsenestä ja 16:sta Saksan Bundesratin edustajasta; Bundesratin edustajien on oltava liittovaltion hallituksen jäseniä tai poliittisia edustajia. Neuvoa-antavan toimikunnan jäsenet ja varajäsenet nimittää liittohallitus Bundestagin ja Bundesratin ehdotuksesta (sähköstä, kaasusta, televiestinnästä, postipalveluista ja rautateistä vastaavasta Saksan verkkovirastosta 7 päivänä heinäkuuta 2005 annetun lain 5 §, BGBl. I s. 1970). Bundesnetzagenturia johtaa pääjohtaja ja kaksi varapääjohtajaa. Neuvoa-antava toimikunta ehdottaa heitä hallitukselle (sähköstä, kaasusta, televiestinnästä, postipalveluista ja rautateistä vastaavasta Saksan verkkovirastosta 7 päivänä heinäkuuta 2005 annetun lain 3 §, BGBl. I s. 1970). Heidät nimittää Saksan liittotasavallan presidentti. Bundesnetzagentur ei kuitenkaan ole ainoa sääntelyviranomainen Saksassa. Joihinkin osavaltioihin on perustettu erillisiä sääntelyviranomaisia (Landesregulierungsbehörden).

([23]) Useiden energiamarkkina-alaa koskevien asetusten muuttamisesta 14 päivänä elokuuta 2013 annetun asetuksen 1 artikla, BGBl. I s. 3250.

(28) Saksan toimittamien arvioiden mukaan verkonhaltijoille koitui täydestä vapautuksesta vuosina 2011–2013 noin 900 miljoonan euron tappiot verrattuna siihen, että peruskuormasähkön kuluttajat olisivat maksaneet maksut normaalisti. Tappio on todennäköisesti kuitenkin tätä pienempi, koska vuoden 2011 verkkomaksujen laskennassa verkonhaltijat olivat ottaneet tavalliseen tapaan huomioon, että peruskuormasähkön kuluttajilta olisi peritty yksilölliset verkkomaksut StromNEV 2010 -asetuksen 19 §:n 2 momentin mukaisesti. Arviota kuitenkin hankaloittaa entisestään se seikka, että raja-arvo, jonka perusteella oikeus yksilöllisiin maksuihin määräytyy, oli muuttunut tammikuun 1 päivänä 2011 (7 000 käyttötuntia 7 500 käyttötunnin sijasta), kuten myös se seikka, etteivät yksilölliset maksut välttämättä ole olleet houkuttelevia tietyille peruskuormasähkön kuluttajille, koska ne eivät välttämättä olisi pienentäneet niiden verkkomaksuja tuntuvasti niiden maantieteellisen sijainnin ja muiden yksilöllisten verkkomaksujen laskentaan vaikuttavien tekijöiden vuoksi.

2.4 *RAHOITUSJÄRJESTELY*

2.4.1 STROMNEV 2011 -ASETUKSEN 19 §:SSÄ KUVATUN MUKAINEN RAHOITUSJÄRJESTELY

(29) Koska maksusta vapautetut peruskuormasähkön kuluttajat oli liitetty verkon eri tasoille, täydestä vapautuksesta seurasi tulonmenetyksiä sekä siirtoverkonhaltijoille että jakeluverkonhaltijoille. StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 6 kohdassa siirtoverkonhaltijat velvoitettiin korvaamaan jakeluverkonhaltijoille täyden vapautuksen aiheuttamia tulonmenetyksiä. Syistä, joita käsitellään tarkemmin kohdassa 2.4.3, näitä korvauksia maksettiin tosiasiassa kuitenkin vasta vuonna 2012. Vuonna 2011 tappiot jäivät niiden siirtoverkonhaltijoiden ja jakeluverkonhaltijoiden kannettaviksi, joiden verkkoihin maksuvapautuksen saaneet peruskuormasähkön kuluttajat oli liitetty.

(30) StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan siirtoverkonhaltijoiden oli tasoitettava keskenään jakeluverkonhaltijoille maksetut summat ja omat tappionsa. Tämän tasoituksen tekemistä koskevien tarkempien sääntöjen osalta StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentissa viitattiin tuolloin voimassa olleen, sähkön ja lämmön yhteistuotantoa koskevan lain (*Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz, 'KWKG-laki'*) ([24]), jota oli myös sovellettava, 9 §:ään. Tasoituksen tarkoituksena oli jakaa taloudellinen taakka siirtoverkonhaltijoiden kesken siten, että kuhunkin siirtoverkonhaltijaan kohdistuisi samansuuruinen rasite suhteessa niiden verkon alueelle (suoraan tai epäsuorasti) liitetyille loppukäyttäjille toimitettuun sähkön määrään. KWKG-lain 9 §:ssä, johon StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 7 kohdassa viitataan, vahvistetaan järjestelmä, jonka mukaan siirtoverkonhaltijoille oli maksettava korvaus ns. CHP-lisämaksujen välityksellä niistä lisäkustannuksista, jotka johtuivat niiden velvollisuudesta maksaa tukea niiden verkkoon KWKG-lain nojalla liitetyille yhteistuotetun sähkön tuottajille, sekä niiden velvollisuudesta maksaa korvausta jakeluverkonhaltijoille siitä tuesta, jota myös ne olivat osaltaan maksaneet niiden verkkoon KWKG-lain nojalla liitetyille yhteistuotetun sähkön tuottajille ([25]). KWKG-lain 9 §:n soveltamisesta seurasi, että verkonhaltijat pystyivät ottamaan käyttöön lisämaksun saadakseen korvausta täydestä vapautuksesta aiheutuvista taloudellisista tappioista ja että näistä lisämaksuista saadut tulot oli siirrettävä jakeluverkonhaltijoilta siirtoverkonhaltijoille ([26]).

(31) Lisäksi StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentissa säädettiin, että myös StromNEV 2011 -asetuksen 20 §:ää oli sovellettava. StromNEV 2011 -asetuksen 20 §:n mukaan sähköverkonhaltijoiden oli varmistettava ennen sähkön verkkomaksujen julkaisemista, että maksuista saatavat tulot riittäisivät kattamaan niiden arvioidut kustannukset.

(32) Sen jälkeen, kun *ARegV*-asetus, jolla luodaan sääntelyjärjestelmä, jonka tavoitteena on kannustaa verkonhaltijoita tehostamaan verkon hallintaa, tuli voimaan, sääntelyviranomaisen ei tarvitse enää hyväksyä verkkomaksuja (EnWG-lain 23a §:n nojalla). Sen sijaan ARegV 2011 -asetuksen 32 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään, että

([24]) Sähkön ja lämmön yhteistuotannon tukemisesta 25 päivänä lokakuuta 2008 annettu laki (BGBl. I s. 2101). Tätä lakia on muutettu uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön tuotantotukea koskevan lainsäädäntökehyksen tarkistamisesta 28 päivänä heinäkuuta 2011 annetun lain 11 artiklalla (BGBl. I s. 1634). KWKG-lain 9 §:ää ei muutettu tammikuun 1 päivän 2011 ja joulukuun 31 päivän 2013 välisenä aikana. KWKG-laki uusittiin 21 päivänä joulukuuta 2015 sähkön ja lämmön yhteistuotannon säilyttämisestä, modernisoinnista ja käytöstä annetulla lailla (BGBl. I s. 2498); 9 §:ssä tarkoitettu korvausmekanismi kuitenkin säilytettiin (joskin täsmennettynä), ja se sisällytettiin 21 päivänä joulukuuta 2015 annetun KWKG-lain 26–28 §:iin. Sähkön ja lämmön yhteistuotannon säilyttämisestä, modernisoinnista ja käytöstä annettua lakia muutettiin jälleen 22 päivänä joulukuuta 2016 annetulla lailla, jolla muutettiin yhteistuotettua sähköntuotantoa ja omaa tuotantoa koskevia säännöksiä (BGBl. I s. 3106).

([25]) Katso tarkempi kuvaus KWKG-lain 9 §:n (josta tuli KWKG 2016 -lain 29 § yhteistuotettua sähköntuotantoa ja omaa tuotantoa koskevien säännösten muuttamisesta 22 päivänä joulukuuta 2016 annetun lain mukaisten muutosten täytäntöönpanon jälkeen (BGBl. I s. 3106)) mukaisesta korvausjärjestelmästä komission 23 päivänä toukokuuta 2017 tukijärjestelmästä SA.42393 (2016/C) (ex 2015/N), jonka Saksa on toteuttanut tiettyjä loppukuluttajia varten (CHP-lisämaksun alennus, kohta 2.3), antamasta päätöksestä.

([26]) Ks. eritoten KWKG-lain 9 §:n 7 momentti, jossa säädetään kulutetun sähkön määrän perusteella määräytyvien lisämaksujen käyttöönotosta verkkomaksujen lisäksi, ja KWKG-lain 9 §:n 4 momentti, jossa siirtoverkonhaltijoille annetaan oikeus saada korvausta jakeluverkonhaltijoilta (ts. jotta jakeluverkonhaltijat siirtävät lisämaksuista saadut tulot siirtoverkonhaltijoille).

sääntelyviranomainen hyväksyy tulojen enimmäismäärän, jonka verkonhaltijat voivat saada verkonkäyttäjiltä. ARegV 2011 -asetuksen 17 §:n mukaan tämä hyväksytty tulojen enimmäismäärä on otettava huomioon, kun verkonhaltijat määrittävät verkkomaksuja.

(33) Verkonhaltijoilla on kuitenkin edelleen velvollisuus varmistaa ennen sähkön verkkomaksujen julkaisemista, että maksuista saatavat tulot riittävät kattamaan niiden arvioidut kulut (kuitenkin hyväksytyn tulojen enimmäismäärän rajoissa).

(34) Kuten jäljempänä selitetään, sääntelyviranomainen antoi sääntelypäätöksen voidakseen säännellä vuonna 2012 käyttöönotettua lisämaksujärjestelmää aiempaa tarkemmin (ks. kohta 2.4.2). Vuonna 2011 StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 6 ja 7 kohtaa ei kuitenkaan pantu täytäntöön, vaan kukin verkonhaltija maksoi omat kulunsa (ks. kohta 2.4.3).

2.4.2 ”19 §:N MUKAISEN LISÄMAKSUN” VÄLITYKSELLÄ RAHOITTAMINEN VUODESTA 2012 ALKAEN

(35) Korvauksia ja täydestä vapautuksesta johtuvien tulonmenetysten tasausta koskeva säädöskehys määritettiin sääntelypäätöksessä, jonka sääntelyviranomainen antoi 14 päivänä joulukuuta 2011 ([27]) (jäljempänä ’14 päivänä joulukuuta 2011 annettu sääntelypäätös’) EnWG-lain 29 §:n 1 momentin ja StromNEV 2011 -asetuksen 30 §:n 2 momentin 6 kohdan nojalla ([28]). Päätöksellä jakeluverkonhaltijoille asetettiin velvollisuus periä loppukäyttäjiltä lisämaksu nimeltä ’19 §:n mukainen lisämaksu’. Lisäksi sääntelyviranomainen asetti jakeluverkonhaltijoille velvollisuuden siirtää tästä lisämaksusta saadut tuotot siirtoverkonhaltijoille kuukausittain (näin on säädetty myös KWKG-lain 9 §:n 5 momentissa, johon StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 7 kohdassa viitataan).

(36) 19 §:n mukaisen lisämaksun tarkoituksena oli luoda sellainen rahoitusjärjestely, jolla StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin soveltamisesta johtuva taloudellinen taakka jaetaan avoimella ja yhtenäisellä tavalla, jotta voidaan luoda tasaveroiset olosuhteet kaikille sähkönkuluttajille koko Saksassa.

(37) Sääntelyviranomainen ei laskenut 19 §:n mukaisen lisämaksun määrää, vaan siirtoverkonhaltijoiden oli laskettava se joka vuosi sääntelyviranomaisen määräämän menetelmän perusteella. Tämä merkitsi sitä, että siirtoverkonhaltijoiden oli määritettävä yhtäältä ennakoidut taloudelliset tappiot, jotka johtuivat täydestä vapautuksesta täysimääräisiin verkkomaksuihin verrattuna, ja toisaalta arvioitu kulutus, jotta ne pystyivät määrittämään 19 §:n mukaisen lisämaksun kilowattituntia kohden. Ensimmäisenä täytäntöönpanovuotena (ts. vuonna 2012) sääntelyviranomainen kuitenkin asetti 19 §:n mukaisella lisämaksulla katettavaksi summaksi 440 miljoonaa euroa. Tämä summa oli lisämaksun laskentaperuste. Tästä summasta 300 miljoonaa euroa oli varattava täydestä vapautuksesta johtuvien tulonmenetysten korvaamiseen. Loput 140 miljoonaa euroa oli tarkoitettu kattamaan tulonmenetykset, jotka johtuivat StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisista yksilöllisistä verkkomaksuista.

(38) Ennen StromNEV-asetuksen muuttamista 26 päivänä heinäkuuta 2011 annetun lain 7 artiklan nojalla epätyypillisten verkonkäyttäjien yksilöllisistä verkkomaksuista aiheutuneet tulonmenetykset korvattiin, kunhan verkonhaltija oli tehokas yritys, joka pystyi kattamaan kaikki kulunsa verkkomaksuilla ARegV-asetuksen mukaisesti: koska verkonhaltijat tiesivät etukäteen, että jotkin kuluttajat maksaisivat vähemmän, ne pystyivät ottamaan tämän huomioon jo laskiessaan StromNEV-asetuksen 20 §:n mukaisia verkkomaksuja. StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 6 ja 7 kohdan nojalla huippukuormitusaikojen ulkopuolisten kuluttajien yksilöllisistä verkkomaksuista ja peruskuormasähkön kuluttajien täydestä vapautuksesta johtuvat tulonmenetykset oli kuitenkin korvattava niitä koskevalla lisämaksulla.

(39) Lisäksi 14 päivänä joulukuuta 2011 annetussa sääntelypäätöksessä määrättiin, että siirtoverkonhaltijoiden oli tarkistettava edellisvuoden todellisten taloudellisten resurssien tarve joka vuosi. Jos 19 §:n mukaisesta lisämaksusta saadut tulot ylittivät summan, joka tosiasiassa tarvittiin siirtoverkonhaltijoille maksettaviin korvauksiin täydestä vapautuksesta johtuvista tulonmenetyksistä ja jakeluverkonhaltijoiden korvauksiin, seuraavan vuoden lisämaksua oli alennettava erotuksen verran. Jos taas tulot eivät riittäneet, lisämaksua vastaavasti korotettiin.

2.4.3 VUODEN 2011 RAHOITUSJÄRJESTELY

(40) Joulukuun 14 päivänä 2011 annetussa sääntelypäätöksessä nimenomaisesti todettiin, ettei vuoden 2011 tulonmenetyksiä voitu kattaa johdanto-osan 30 kappaleessa kuvatulla korvaus- ja tasausmekanismilla.

(41) Vuoden 2011 tappioiden osalta jakeluverkonhaltijoilla ei siis ollut oikeutta saada korvauksia siirtoverkonhaltijoilta. Sekä jakeluverkonhaltijoiden että siirtoverkonhaltijoiden oli katettava nämä tulonmenetykset omista varoistaan.

([27]) BK8-11-024.

([28]) Vaikka EnWG-lain 29 §:n 1 momentissa annetaan sääntelyviranomaiselle valtuudet määrittää verkkoon pääsyä koskevat konkreettiset muodollisuudet verkonhaltijoita sitovassa sääntelypäätöksessä, StromNEV 2011 -asetuksen 30 §:n 2 momentin 6 kohdassa todetaan, että tällainen sääntelypäätös voi koskea etenkin asianmukaisten verkkomaksujen määrittämistä.

(42) Ne saattoivat sisällyttää nämä tappiot ns. sääntelytileilleen (*Regulierungskonto*), jotka oli perustettu ARegV-asetuksen mukaisesti.

(43) Kuten johdanto-osan 32 kappaleessa on mainittu, ARegV-asetuksella luotiin sääntelyjärjestelmä, jonka tavoitteena on kannustaa verkonhaltijoita tehokkaampaan verkonhallintaan. Tämän järjestelmän perusteella sääntelyviranomainen asettaa verkonhaltijoille myös tulojen enimmäismäärän. Hyväksytty tulojen enimmäismäärä vahvistetaan enintään viiden vuoden pituiselle sääntelyjaksolle. Jotta tulojen enimmäismäärä voidaan vahvistaa, verkonhaltijoilla on velvollisuus toimittaa sääntelyviranomaiselle erilaisia tietoja kirjanpidostaan (myös tuloistaan ja menoistaan) ennen sääntelyjakson alkua. Lisäksi tulojen enimmäismäärä, jonka verkonhaltijat saavat kerätä verkonkäyttäjiltä, muuttuu viiden vuoden sääntelyjakson aikana siksi, että siinä voidaan ottaa huomioon verkonhaltijoiden toiminnan tehottomuus, jotta niitä voidaan kannustaa tehostamaan toimintaansa. Tämä merkitsee sitä, että hyväksytty tulojen enimmäismäärä pienenee sääntelyjakson aikana. Verkonhaltijan tehokkuus mitataan ennen sääntelyjakson alkamista, ja se perustuu vertailuun, jonka sääntelyviranomainen tekee verkonhaltijoista. Ensimmäinen sääntelyjakso kattoi vuodet 2009–2013. Toinen sääntelyjakso alkoi vuonna 2014, ja se päättyy vuonna 2018.

(44) Positiiviset tai negatiiviset erot ([29]) hyväksytyn tulojen enimmäismäärän ja tosiasiallisesti saatujen tulojen välillä kirjataan erityiselle sääntelytilille. Se on sääntelyviranomaisen hallinnoima kirjanpitotyökalu (ARegV-asetuksen 5 §), jonka tarkoituksena on ohjata verkonhaltijoita kohti tehokkaampaa toimintaa.

(45) Viisivuotiskauden (2009–2013) lopussa liikaa kerätyt tulot kuitattiin tulonmenetyksistä. Tulokseksi saatu positiivinen tai negatiivinen saldo siirrettiin seuraavalle sääntelyjaksolle (ARegV 2011 -asetuksen 5 §:n 4 momentti) ja jaettiin toisen sääntelyjakson viiden vuoden ajalle muutoin sovellettavan hyväksytyn tulojen enimmäismäärän vähennyksenä tai lisäyksenä.

(46) Jos sääntelyjakson jonakin vuonna saatuja tuloja oli kuitenkin yli viisi prosenttia hyväksyttyä tulojen enimmäismäärää enemmän, kyseisen verkonhaltijan oli tällöin mukautettava verkkomaksujaan (jottei sama tilanne toistuisi seuraavana vuotena ja jottei verkkomaksujen alentamista täytyisi siirtää seuraavalle sääntelyjaksolle). Jos sääntelyjakson jonakin vuonna saatuja tuloja oli kuitenkin yli viisi prosenttia hyväksyttyä tulojen enimmäismäärää vähemmän, kyseisellä verkonhaltijalla oli oikeus mukauttaa verkkomaksujaan (jottei sama tilanne toistuisi seuraavana vuotena ja jottei verkkomaksuja täytyisi korottaa äkillisesti seuraavalla sääntelyjaksolla). Jälkimmäisessä tapauksessa verkonhaltija sai kuitenkin itse päättää, mukauttaako se verkkomaksuja vai ei..

(47) Edellä kuvatun perusteella verkonhaltijoille täydestä vapautuksesta vuonna 2011 aiheutuneet tulonmenetykset oli siis korvattava. Vuotta 2011 koskevan (ja vuonna 2010 toteutetun) tarkistuksen (”Verprobung ([30])”) aikana täydestä vapautuksesta ei tiedetty, eikä sitä olisi voitu ottaa huomioon vuoden 2011 verkkomaksuja määritettäessä. Kuten Saksa on vahvistanut 24. lokakuuta 2017 päivätyssä sähköpostiviestissään, tuolloin sovelletun ARegV 2011 -asetuksen perusteella vuonna 2011 aiheutuneita tulonmenetyksiä (eli tulojen sallitun määrän ja tosiasiassa saatujen tulojen välistä erotusta) ei voitu korvata mukauttamalla vuoden 2011 verkkomaksuja, koska verkkomaksut oli määritettävä etukäteen StromNEV-asetuksen 20 §:n mukaisessa tarkistusmenettelyssä, eikä niitä voitu muokata vuoden kuluessa. Verkonhaltijat velvoitettiin kompensoimaan nämä tappiot sääntelyjakson muiden vuosien voitoilla. Tämän vuoksi verkonhaltijat riitauttivat täyden vapautuksen ja sääntelyviranomaisen 14 päivänä joulukuuta 2011 antaman sääntelypäätöksen.

(48) Verkonhaltijoille täydestä vapautuksesta aiheutuneita tulonmenetyksiä ei myöskään voitu korvata korottamalla verkkomaksuja vuonna 2012, koska vuoden 2012 verkkomaksut voitiin määrittää vain vuodelle 2012 arvioitujen kulujen perusteella. Tulonmenetykset oli kirjattava sääntelytilille (*Regulierungskonto*), ellei niitä ollut jo kompensoitu tehokkuuden parantumisella vuonna 2011. Jos vuoden 2011 tulonmenetykset kompensoitiin ensimmäisen sääntelyjakson lopussa saman sääntelyjakson muiden vuosien voitoilla, tappioita ei hyvitetty. Vain silloin, jos tappioita ei voitu korvata vuonna 2013 päättyneen sääntelyjakson lisätuloilla, vuoden 2011 tulonmenetykset saattoivat johtaa epäsuoraan korvaukseen seuraavalla sääntelyjaksolla, kun seuraavan sääntelyjakson hyväksyttyä tulojen enimmäismäärää korotettiin hieman. Myöskään tässä tilanteessa korvaus ei kuitenkaan yleensä olisi täysimääräinen, sillä ARegV-asetuksen mukaan kuluja ei korvata täysimääräisesti, vaan vain tehokkaan verkonhaltijan kulut korvataan.

([29]) Ennen summien kirjaamista ne oikaistaan ensinnäkin siirretyn sähkön määrän osalta, jotta vältetään se, ettei tuloissa oleva ero johtuisi pelkästään siitä, että verkonkäyttäjät käyttivät hyväksytyn tulojen enimmäismäärän määrittämisessä käytettyihin arvioihin verrattuna enemmän tai vähemmän sähköä.

([30]) Kun verkonhaltijat määrittävät verkkomaksuja, niiden on varmistettava StromNEV-asetuksen 20 §:n mukaisesti, että verkkomaksut, jotka on määrä julkaista, riittävät kattamaan StromNEV-asetuksen 4 §:ssä luetellut kulut. Tätä kutsutaan verkkomaksujen tarkistukseksi (”Verprobung”).

2.5 *TÄYTTÄ VAPAUTUSTA KOSKEVA TAVOITE*

(49) StromNEV 2011 -asetuksen perustelujen mukaan peruskuormasähkön kuluttajille tarkoitettu täysi vapautus oli otettu käyttöön, koska peruskuormasähkön kuluttajien oletettiin vaikuttavan verkkoon vakauttavasti ([31]).

2.6 *MENETTELYN ALOITTAMISEN SYYT*

(50) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään komissio totesi, että peruskuormasähkön kuluttajat, joiden vuotuinen sähkönkulutus on yli 7 000 käyttötuntia ja 10 GWh, saivat valikoivaa etua täydestä vapautuksesta. Lisäksi komissio katsoi, että vuonna 2012 käyttöönotetussa 19 §:n mukaisessa lisämaksussa oli kyse valtion varoista ja että siirtoverkonhaltijat oli nimetty hallinnoimaan niitä samalla, kun sääntelyviranomainen valvoi näitä varoja sääntelytilin kautta. Vuoden 2011 osalta komissio ilmaisi huolensa siitä, että täysi vapautus olisi voitu rahoittaa valtion varoista jo ennen 19 §:n mukaisen lisämaksun käyttöönottoa. Komissio totesi, että valtion varojen käyttö voitiin päätellä siitä, että KWKG-lain 9 § antoi verkonhaltijoille oikeuden periä verkonkäyttäjiltä lisämaksua, jonka tuottoja hallinnoivat siirtoverkonhaltijat. Komissio katsoi myös, että täydestä vapautuksesta aiheutuneet tulonmenetykset vuonna 2011 olisi voitu kompensoida sääntelytilin kautta, jonka komissio totesi olevan sääntelyviranomaisen valvoma.

(51) Lisäksi komissio totesi, ettei Saksa ollut esittänyt yhtään perustetta, jonka mukaan tuki soveltuu sisämarkkinoille, vaan se oli vain viitannut verkkoja vakauttavaan vaikutukseen sitä kuitenkaan kvantifioimatta. Komissio käynnisti sen vuoksi virallisen tutkintamenettelyn.

2.7 *MENETTELYN ALOITTAMISTA KOSKEVAN PÄÄTÖKSEN JÄLKEISET TAPAHTUMAT*

(52) Koska verkonhaltijoille ei taattu, että niille korvattaisiin täydestä vapautuksesta vuonna 2011 aiheutuneet tulonmenetykset, monet niistä riitauttivat sääntelyviranomaisen vapautuspäätökset ja myös 14 päivänä joulukuuta 2011 annetun sääntelypäätöksen. Toukokuun 8 päivänä 2013 antamassaan päätöksessä Oberlandesgericht Düsseldorf (osavaltion ylioikeus) ([32]) katsoi, että vuosina 2011–2013 sovellettu täysi vapautus oli laiton, ja kumosi menettelyn osapuolena olevalle yritykselle myönnetyn täyden vapautuksen. Oberlandesgericht katsoi, ettei StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla myönnetyn täyden vapautuksen osalta noudatettu EnWG 2011 -lain 24 §:n rajoituksia, joiden mukaan liittohallituksella oli valtuudet ainoastaan määrittää yksilöllisten verkkomaksujen laskennassa käytettävät muodollisuudet mutta ei myöntää täyttä vapautusta verkkomaksuista. Lisäksi Oberlandesgericht totesi, että verkkomaksut ovat verkonkäyttäjille toimitetuista palveluista (ts. verkkoon pääsystä ja verkon käytöstä) maksettava hinta ja ettei täyttä vapautusta voida pitää yksilöllisenä verkkomaksuna tai palvelun hintana vaan ennemminkin etuutena, poikkeuksena siitä periaatteesta, että verkonhaltijoille pitää maksaa oikeasuhteinen maksu verkon käyttämisestä. Oberlandesgericht katsoi, että peruskuormasähkön kuluttajien vakauttavalla vaikutuksella voitaisiin enintään perustella alennettu verkkomaksu mutta ei täyttä vapautusta, koska myös nämä peruskuormasähkön kuluttajat käyttivät verkkoa. Oberlandesgericht totesi, ettei myöskään 19 §:n mukainen lisämaksu ollut sama asia kuin verkkomaksu vaan että se oli lisämaksu, joka peritään verkkomaksujen lisäksi; se ei ollut sama asia kuin verkon käytöstä maksettava hinta vaan pikemminkin lisämaksu, joka otettiin käyttöön verkonhaltijoille täydestä vapautuksesta aiheutuneiden tulonmenetysten kattamiseksi..

(53) Bundesgerichtshof (Saksan liittotasavallan korkein oikeus) vahvisti Düsseldorfin Oberlandesgerichtin 8 päivänä toukokuuta 2013 antaman tuomion 6 päivänä lokakuuta 2015 ([33]). Bundesgerichtshof vahvisti, ettei StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla myönnetyn täyden vapautuksen osalta noudatettu EnWG 2011 -lain 24 §:n rajoituksia, joiden mukaan hallituksella oli valtuudet ainoastaan määrittää yksilöllisten verkkomaksujen laskennassa käytettävät muodollisuudet mutta ei myöntää täyttä vapautusta verkkomaksuista. Lisäksi Bundesgerichtshof totesi, että EnWG 2011 -lain 24 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohta perustuivat siihen, että verkonhaltijoilla on oikeus saada korvausta verkkojensa käytöstä ja että peruskuormasähkön kuluttajien vakauttavaa vaikutusta ei voida pitää korvauksena verkonhaltijalle verkon käytöstä, koska tämä vakauttava vaikutus ei ole korvaus, joka maksetaan vastineeksi verkon käytöstä, vaan yksinkertaisesti vain seurausta verkon käytöstä. Bundesgerichtshof myös katsoi, että vaikka vakauttava vaikutus voi olla verkonhaltijoiden taloudellisten intressien mukaista ja peruste alennetuille verkkomaksuille, sitä ei voida pitää automaattisena perusteena täydelle vapautukselle pelkästään käyttötuntien määrän pohjalta, etenkään kun otetaan huomioon, että myös peruskuormasähkön kuluttajat vaikuttavat verkon huippukuormitukseen. Alennuksissa on otettava huomioon jokaisen

([31]) BT-Drs. 17/6365, s. 34.
([32]) VI-3 Kart 178/12 (V). Oberlandesgericht oli antanut 6 päivänä maaliskuuta 2013 samankaltaisen tuomion, kun eräs verkonhaltija oli riitauttanut 14 päivänä joulukuuta 2011 annetun sääntelypäätöksen.
([33]) EnVR 32/13.

peruskuormasähkön kuluttajan nimenomainen vaikutus verkkoon. Bundesgerichtshof vahvisti myös, ettei 19 §:n mukainen lisämaksu ollut sama asia kuin verkkomaksu vaan että se oli lisämaksu, joka peritään verkkomaksujen lisäksi; se ei ollut sama asia kuin verkon käytöstä maksettava hinta vaan pikemminkin lisämaksu, joka otettiin käyttöön verkonhaltijoille täydestä vapautuksesta aiheutuneiden tulonmenetysten kattamiseksi.

(54) Sekä Oberlandesgericht Düsseldorf että Bundesgerichtshof julistivat StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla myönnetyn täyden vapautuksen ja samalla perusteella myönnetyn yksilöllisen vapautuksen mitättömiksi. Saksan hallintolain perusteella Saksan valtio ei kuitenkaan voinut vaatia tuensaajilta korvausta vanhentumissääntöjen vuoksi. Lisäksi, kuten johdanto-osan 55 kappaleessa kuvataan, StromNEV 2014 -asetuksen uuden 32 §:n 7 momentissa säädetään, että StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla annetut vapautuspäätökset lakkaavat olemasta voimassa vasta 1 päivänä tammikuuta 2014.

(55) Saksa lakkautti täyden vapautuksen 14 päivänä elokuuta 2013 annetulla asetuksella ([34]) tammikuun 1 päivästä 2014 alkaen ja otti samasta päivämäärästä alkaen käyttöön yksilölliset verkkomaksut niille verkonkäyttäjille, joiden vuotuinen sähkönkulutus on 10 GWh ja vähintään 7 000 käyttötuntia. Sääntelyviranomaisen oli 14 päivänä elokuuta 2013 annetun asetuksen 1 artiklalla muutetun StromNEV-asetuksen (jäljempänä 'StromNEV 2014 -asetus') nojalla laadittava yksityiskohtaiset säännöt menetelmästä, jolla määritetään yksilölliset verkkokustannukset. Sääntelyviranomainen otti sitä varten fyysisen reitin menetelmän uudestaan käyttöön EnWG-lain 29 §:n mukaisella sääntelypäätöksellä ([35]). Vaikka menetelmää muutettiin hieman, se vastaa sisällöltään sitä fyysisen reitin menetelmää, jota sovellettiin yksilöllisten verkkomaksujen laskemiseen StromNEV 2010 -asetuksen nojalla (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 19 kappale). Bundesgerichtshof vahvisti fyysisen reitin menetelmää koskevan sääntelypäätöksen 13 päivänä joulukuuta 2016 antamallaan päätöksellä ([36]). Bundesgerichtshof nimenomaisesti katsoi, että fyysisen reitin menetelmällä varmistetaan, että peruskuormasähkön kuluttajien aiheuttamat verkkokustannukset arvioidaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti.

(56) Sekä Oberlandesgericht Düsseldorfin 8 päivänä toukokuuta 2013 antama päätös että Bundesgerichtshofin 6 päivänä lokakuuta 2015 antama päätös vaikuttivat vain menettelyn osapuoliin, eikä niillä siis kumottu yleisesti kaikkia vapautuspäätöksiä. Sen vuoksi StromNEV 2014 -asetuksen 32 §:n 7 momentissa säädetään, että vapautuspäätökset, jotka sääntelyviranomainen on antanut StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla, lakkaavat olemasta voimassa 1 päivänä tammikuuta 2014. StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin mukaista sääntelyviranomaisen vapautuspäätöstä odottaviin vireillä oleviin hakemuksiin ja niihin tapauksiin, joissa tuomioistuin on kumonnut vapautuspäätöksen, sovelletaan StromNEV 2014 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohtaa (takautuvasti 1 päivästä tammikuuta 2012 alkaen). Vuonna 2011 näihin tapauksiin StromNEV-asetusta sovellettiin aivan kuten sitä sovellettiin ennen täyden vapautuksen käyttöönottoa (ts. yksilölliset verkkomaksut, jotka oli tarvittaessa määritetty fyysisen reitin menetelmällä).

(57) Bundesgerichtshof kumosi 12 päivänä huhtikuuta 2016 antamallaan päätöksellä ([37]) 14 päivänä joulukuuta 2011 annetun sääntelypäätöksen (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 35–39 kappale). Tuomioistuin katsoi, ettei päätöksellä ole EnWG-lain 24 §:ssa säädettyä toimivaltaperustaa. Tämän tuomion jälkeen Saksan lainsäätäjä muutti EnWG-lain 24 §:ää ja korjasi siten 19 §:n mukaista lisämaksua koskevan toimivallan puutteen takautuvasti ([38]).

3. **ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET**

(58) Komissio sai huomautuksia seuraavilta tahoilta: Ahlstrom GmbH, AlzChem AG, Aurubis AG, Bender GmbH, Fitesa Germany GmbH, Evonik Industries AG, Hans Adler OHG, Lindes 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. ja Xstrata Zink GmbH/Glencore. Kaikissa saaduissa huomautuksissa katsotaan, ettei täysi vapautus ole valtiontukea. Johdanto-osan seuraavissa kappaleissa on yhteenveto väitteistä, jotka saaduissa huomautuksissa esitettiin tämän näkemyksen tueksi.

(59) Asianomaiset osapuolet katsovat, ettei täydestä vapautuksesta koitunut etua vapautuksen saaneille peruskuormasähkön kuluttajille. Asianomaisten osapuolten mukaan täysi vapautus oli korvaus siitä, miten peruskuormasähkön kuluttajat osaltaan vaikuttivat sähköverkon yleiseen vakauteen. Yksi asianomainen osapuoli katsoo, että

([34]) Asetus, jolla muutetaan useita energialainsäädännön alan asetuksia (BGBl. I s. 3250).
([35]) BK4-13-739.
([36]) EnVR 34/15.
([37]) EnVR 25/13.
([38]) Ks. EnWG-lain, sellaisena kuin se on muutettuna sähkömarkkinoista 26. heinäkuuta 2016 annetun lain 1 artiklalla (BGBI I s. 1786), 24 §.

täysi vapautus vastaa Altmark-tuomiossa ([39]) tarkoitettua yleistä taloudellista etua koskevasta palvelusta maksettavaa korvausta. Huomautuksissa todetaan erityisesti, että täyteen vapautukseen oikeuttava peruskuormakulutus oli edellytyksenä jatkuvalle sähköntuotannolle voimalaitoksista, jotka toimivat tahtigeneraattoreilla. Niitä pidetään verkon vakauden kannalta tarpeellisina, koska niiden avulla voidaan välttää taajuusvaihteluja. Tästä useat asianomaiset osapuolet viittaavat 20 päivänä tammikuuta 2012 julkaistuun tutkimukseen, jossa tutkittiin sähkön vähimmäistuotantoa perinteisissä ([40]) voimalaitoksissa, joita tarvitaan Saksassa varmistamaan luotettava verkonhallinta silloin, kun käytetään paljon uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa sähköä ([41]) (jäljempänä 'vuoden 2012 tutkimus'). Toisaalta monet asianomaiset osapuolet katsovat, ettei etu ole valikoivaa vaan että sitä voidaan pitää perusteltuna Saksan verkkomaksujen rakenteen ja luonteen pohjalta. Tässä yhteydessä osapuolet toteavat, että peruskuormasähkön kuluttajien kulutuskäytäntöjen ennustettavuus johtaa siihen, että verkkokustannukset pienenevät huomattavasti, koska täydennysenergiaa ja reservejä tarvitaan vähemmän. Lisäksi jatkuva kulutus pitää verkkolaitteiston kauemmin toimintakuntoisena, jolloin materiaalikustannukset pienenevät. Muutoin siirtoverkonhaltijoiden olisi maksettava edellä mainitut kustannukset osana EnWG-lain 11 §:ssa määritettyjä verkkoon liittyviä velvollisuuksiaan. Muutamat asianomaiset osapuolet toteavat myös, että peruskuormasähkön kuluttajat osallistuvat jännitetason ylläpitoon sekä sähkökatkojen ehkäisemiseen ja että täysi vapautus on niille korvaus siitä. Huomautusten mukaan maksuista vapautettu peruskuormasähkön kulutus takaa sen, että verkkoon syötetään jaksoittaisesti saatavilla olevista uusiutuvista energialähteistä peräisin olevaa sähköä. Tämä pienentää sekä verkon laajentamiseen liittyviä kustannuksia että uusiutuvaa energiaa koskevan lain (*Erneuerbare Energien Gesetz, jäljempänä 'EEG-laki'*) ([42]) mukaisia korvausmaksuja.

(60) Lisäksi asianomaiset osapuolet katsoivat, ettei täyttä vapautusta ollut rahoitettu valtion varoista. Asianomaisten osapuolten mukaan StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohta oli osa verkkomaksujen kokonaisjärjestelmää, ja siksi siinä oli kyse vain hintasääntelystä. Vaikka täysi vapautus edellyttää sitä, että sääntelyviranomainen myöntää sen, sitä pidetään kuitenkin vain puhtaasti muodollisena toimena, jolla sinänsä ei voida vahvistaa päätelmää, että täysi vapautus rahoitetaan valtion varoista.

(61) Asianomaiset osapuolet toteavat erityisesti, ettei täyttä vapautusta voida katsoa rahoitetun valtion varoista sen jälkeen, kun 19 §:n mukainen lisämaksu oli otettu käyttöön vuonna 2012. 19 §:n mukaisen lisämaksun katsotaan olevan osa verkkomaksujen kokonaisjärjestelmää. Siksi asianomaiset osapuolet eivät hyväksy näkemystä, jonka mukaan 19 §:n mukainen lisämaksu olisi veronluonteinen maksu. Asianomaiset osapuolet toteavat, ettei valtio ollut määrittänyt 19 §:n mukaisen lisämaksun määrää vaan että sen laskivat verkonhaltijat täydestä vapautuksesta aiheutuneiden tulonmenetysten perusteella. Näin ollen 19 §:n mukaisen lisämaksun tarkoituksena oli vain tasata täydestä vapautuksesta aiheutunutta taloudellista taakkaa kaikkien verkonkäyttäjien kesken Saksassa. 19 §:n mukaisesta lisämaksusta saatuja tuloja ei myöskään oteta valtion talousarvioon, eivätkä ne ole valtion valvonnassa. Tästä asianomaiset osapuolet selittävät, että siirtoverkonhaltijat saattoivat käyttää 19 §:n mukaisesta lisämaksusta saatuja tuloja harkintansa mukaan. Asianomaiset osapuolet eivät hyväksy näkemystä, jonka mukaan siirtoverkonhaltijat toimivat rahaston tavoin, koska ne kokosivat 19 §:n mukaisesta lisämaksusta saadut tulot. Huomautusten mukaan yhteinen hankeryhmä *Horizontaler Belastungsausgleich (PG HOBA)*, johon menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä viitataan, perustettiin vapaaehtoisesti, ja sen tarkoituksena on vain mahdollistaa tekninen koordinointi siirtoverkonhaltijoiden välillä.

(62) Lisäksi asianomaiset osapuolet katsovat, ettei 19 §:n mukaista lisämaksua ollut määrätty sitovasti verkkomaksuista vapauttamisen rahoittamiseen. Vapautuksesta koitunut etu olisi toteutunut myös ilman 19 §:n mukaista lisämaksua, ja tällöin täydestä vapautuksesta aiheutuneet tulonmenetykset olisivat jääneet verkonhaltijoiden kannettaviksi. Tämän päätöksen kohdassa 2.4 kuvattua korvausmekanismia on siis tarkasteltava erillään peruskuormasähkön kuluttajille annetusta edusta. Ilman korvausmekanismia verkonhaltijat olisivat vain ottaneet tulonmenetykset huomioon laskiessaan niiden yritysten verkkomaksuja, joille vapautusta ei ollut myönnetty, aivan kuten vuonna 2011.

(63) Asianomaiset osapuolet toteavat, että verkkomaksuista vapauttaminen ei vääristänyt kilpailua tai vaikuttanut jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Sillä vain pienennettiin taloudellista taakkaa ja kilpailuhaittaa, jotka johtuvat Saksan muita jäsenvaltioita huomattavasti suurempina pidetyistä verkkomaksuista.

([39]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([40]) Perinteisillä voimalaitoksilla tarkoitetaan yleensä muita kuin viime vuosina kehitettyjä tuuliturbiineihin ja aurinkopaneeleihin perustuvia voimaloita. Perinteisinä voimalaitoksina pidetään yleensä ydinvoimaloita, kivihiili-, öljy-, ruskohiili- ja kaasuvoimaloita sekä vesivoimaloita.

([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 erneuerbarer Energien, Abschlussbericht 20. Januar 2012.

([42]) BGBl. I s. 2074 ja BGBl. I s. 1634.

(64) Vain muutamat asianomaiset osapuolet katsovat, että verkkomaksuista vapauttaminen soveltuu sisämarkkinoille. Niiden argumenteissa viitataan erityisesti siihen, että peruskuormasähkön kuluttajat vaikuttavat verkon vakauteen ja sitä kautta sähkön toimitusvarmuuteen Euroopassa. Lisäksi asianomaiset osapuolet toteavat, että unionin ilmastopolitiikkaan nähden vapautus lisäisi energiaintensiivisten yritysten kilpailukykyä ja siten estäisi niitä siirtämästä toimintojaan unionin ulkopuolelle. Siitä taas olisi kielteisiä seurauksia unionin taloudelle, koska se johtaisi muun muassa arvoketjujen häviämiseen ja lisäisi unionin riippuvuutta tuonneista.

(65) Muutamat asianomaiset osapuolet väittävät, että takaisinperintä rikkoisi oikeutettujen odotusten suojaamista koskevaa periaatetta. Osapuolet toteavat, että jos täysi vapautus katsotaan rahoitetuksi valtion varoista, komissio poikkeaa valtiontuen käsitteen tulkinnasta, jota täyteen vapautukseen on sovellettu aiemmin sekä sen omassa päätöskäytännössä että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, varsinkin sen *PreussenElektra*-tuomiossa käyttämästä valtion varoja koskevasta tulkinnasta.

(66) Asianomaisten osapuolten huomautusten toimittamisen määräajan umpeutumisen jälkeen komissio sai huomautuksia vielä kahdelta asianomaiselta osapuolelta (Wacker Chemie AG ja Koehler Kehl GmbH). Wacker Chemie AG toimitti huomautuksia fyysisen reitin menetelmästä, jonka sääntelyviranomainen oli kehittänyt peruskuormasähkön kuluttajien yksilöllisten verkkomaksujen määrittämiseen vuodesta 2014 alkaen. Wacker katsoi, ettei fyysisen reitin menetelmä ollut asianmukainen tapa määrittää yksilöllisiä verkkomaksuja, koska verkkomaksuun vaikuttaa se, sijaitseeko peruskuormasähkön kuluttaja peruskuormavoimalaitoksen lähellä vai ei. Lisäksi Wacker kritisoi sitä, ettei vesivoimaloita pidetty peruskuormavoimalaitoksina ja että kyseisen laitoksen täytyi pystyä täyttämään peruskuormasähkön kuluttajan mahdollinen sähköntarve kokonaisuudessaan. Wacker katsoi, että täysi vapautus oli ollut yksinkertaisempi periaate, jossa otettiin asianmukaisesti huomioon, että peruskuormasähkön kuluttaja vaikuttaa verkon vakauteen. Wacker ei kuitenkaan esittänyt peruskuormasähkön kuluttajien verkon vakauttamiseen liittyviä vaikutuksia kuvaavia argumentteja. Koehler Kehl GmbH toimitti huomautuksia raportista, jonka sääntelyviranomainen oli julkaissut 20 päivänä maaliskuuta 2015 ([43]). Koehler Kehl GmbH viittaa raportissa esitettyihin näkemyksiin, jotka vahvistavat peruskuormasähkön kuluttajien vaikutuksen verkon vakauteen vuosien 2011–2013 välisellä ajanjaksolla. Tällä perusteella Koehler Kehl GmbH katsoo, ettei peruskuormasähkön kuluttajien erilaisesta kohtelusta koidu valikoivaa etua. Arviointiraportin mukaan peruskuormasähkön vakaan kulutuksen merkitys verkon vakaudelle pienenee. Tältä osin Koehler Kehl GmbH pitää raportin validiteettia kuitenkin kyseenalaisena. Se nimittäin katsoo, että raportti on laadittu epäasianmukaisesti, koska siinä on käytetty sellaisten matalajänniteverkkojen haltijoiden antamia lausuntoja, joiden verkkoihin ei kuitenkaan ole liitetty yhtään peruskuormasähkön kuluttajaa. Siksi raportti ei sisällä sellaisia valideja näkemyksiä, joilla peruskuormasähkön kulutuksen vakauttava vaikutus voitaisiin kiistää. Lisäksi huomautuksissa korostetaan, että peruskuormasähköä tuottavia voimalaitoksia tarvitaan jatkuvasti ja näin ollen myös peruskuorman kulutusta verkon vakauden varmistamiseksi.

4. **SAKSAN HUOMAUTUKSET**

(67) Saksa katsoo, ettei menettelyn aloittamista koskevan päätöksen aiheena ollut täysi vapautus ole valtiontukea, koska siitä ei koitunut valikoivaa etua eikä sitä rahoitettu valtion varoista. Lisäksi Saksa pitää vapautusta sisämarkkinoille soveltuvana. Tältä osin Saksa korostaa, että energiaintensiivisille teollisuudenaloille on taattava tasapuoliset toimintaedellytykset Euroopassa, kun uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön osuus kasvaa.

(68) Saksa katsoo, että täysi vapautus oli Saksan verkkomaksujärjestelmän rakenteen mukainen etenkin siltä osin, että verkkomaksujen on oltava oikeasuhteisia (kuluihin nähden) ja syrjimättömiä. Saksa toteaa, että StromNEV-asetuksen 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun aiheuttamisperiaatteen ja saman asetuksen 17 §:n 1 momentin 2 kohdassa asetetun vaatimuksen, jonka mukaan verkkomaksujen on kuvastettava tosiasiallisia käyttötunteja, perusteella peruskuormasähkön kuluttajia oli kohdeltava toisin kuin muita loppukäyttäjiä. Saksa lisää, että vapautusta tulisi pitää asianmukaisena korvauksena siitä, että peruskuormasähkön kuluttajat vaikuttavat verkon vakauteen.

(69) Saksa selittää, että peruskuormasähkön kuluttajat ovat hyvin erilaisia kuin ”tyypilliset kuluttajat”. Siinä, missä tyypillisten kuluttajien kulutus on vaihtelevaa eikä sitä voida täysin ennustaa, peruskuormasähkön kuluttajat ottavat verkosta jatkuvasti saman määrän sähköä. Peruskuormasähkön kulutuksen hyvä ennustettavuus vähensi täydennysenergian ja reservien käytön sekä ajojärjestyksen uudelleen määrittämisen tarvetta. Hyvä ennustettavuus yleensäkin helpottaa verkon suunnittelua ja maksimoi sähköntuotantolaitosten käytön (jos ne ovat enimmäkseen perinteisiä voimalaitoksia). Jos peruskuormasähkön kuluttajilta perittäisiin StromNEV-asetuksen 16 §:n ja 17 §:n mukaan lasketut verkkomaksut, niiden olisi täysimääräisesti osallistuttava kaikkiin näihin kuluihin, vaikka ne eivät

([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.

aiheuta niitä. Koska peruskuormasähkön kuluttajat sijaitsevat yleensä sähköntuotantolaitosten läheisyydessä, ne käyttävät pienempää osuutta verkosta ja niiden kulutukseen liittyviä verkkohäviöitä on vähemmän. Maksuista vapautettu peruskuormasähkön kulutus ei myöskään lisää verkon kehittämisen tarvetta (ellei se nimenomaan ole syynä verkon laajentamiselle), koska verkkokapasiteetin lisäämisessä on otettava huomioon ainoastaan kuormituksen vaihtelu jatkuvan peruskuormasähkön kulutuksen lisäksi. Peruskuormasähkön kuluttajat vaikuttivat myönteisesti myös taajuuden säätelyyn, sillä tietynsuuruinen jatkuva kuormitus voi vähentää taajuushäiriöitä ja antaa verkonhaltijalle enemmän aikaa reagoida.

(70) Lisäksi Saksa toteaa, ettei yleisessä verkkomaksujärjestelmässä otettu asianmukaisesti huomioon maksusta vapautetun peruskuormasähkön kulutuksen aiheuttamia verkkokustannuksia verrattuna kuluttajiin, joiden kulutuskäytännöt vaihtelivat. Etenkin samanaikaisuusfunktio perustui historiallisiin lukuihin, mutta sillä ei voitu kuitenkaan taata, että eri kuluttajat kuluttaisivat sähköä samaan aikaan kuin aikaisemmin. Vaikka niille kuluttajille, joiden sähköntarve vaihteli ja joiden käyttötuntimäärä oli pieni, tyypillistä oli myös pieni samanaikaisuuskerroin, niiden sähkönkulutus saattaa kuitenkin (kulutuksen ennustamattomuuden vuoksi) vaihdella vuotuisen huippukuormituksen tietämillä. Tämän vuoksi verkonhaltijoiden oli otettava käyttöön turvamarginaali verkon kehittämisessä. Tätä turvamarginaalia ei kuitenkaan tarvittu peruskuormasähkön kuluttajien yhteydessä. Näin ollen samanaikaisuusfunktiolla yliarvioidaan peruskuormasähkön kulutuksesta aiheutuvat kulut niihin kuluttajiin nähden, joiden kulutus vaihtelee.

(71) Saksa toteaa, että suuri ja vakaa kuormitus johtaa mittakaavaetuihin, joita ei otettu huomioon määritettäessä verkkomaksuja samanaikaisuusfunktion pohjalta. Kun verkkomaksut määritetään samanaikaisuusfunktion perusteella, peruskuormasähkön kuluttajilta perittävät verkkomaksut arvioidaan liian suuriksi.

(72) Tältä osin Saksa katsoo, että verrattuna niihin kuluttajiin, joiden kulutus vaihtelee, peruskuormasähkön kuluttajien ansiosta voidaan pienentää kuluja ja saada kustannussäästöjä, joista koituu hyötyä kaikille verkonkäyttäjille. Säästöjä ei voida laskea tarkasti, mutta ne voidaan määrittää epäsuorasti ottamalla huomioon peruskuormasähkön kuluttajan yksilölliset kustannukset (lisäkustannukset).

(73) Saksa katsoo, että lakisääteinen vaatimus 10 GWh:n ylittävästä sähkönkulutuksesta ja 7 000 käyttötunnista oli perusteltu ja johdonmukainen, koska sillä varmistettiin vakaa ja huomattavan suuri peruskuormasähkön kulutus. Jotta 7 000 käyttötunnin raja saavutetaan, loppukäyttäjien on otettava sähköä verkosta neljännestunnin välein vuotuista enimmäishuippukuormitusta vastaava määrä 80 prosenttia vuodesta. Nämä 7 000 käyttötuntia eivät siis ole kulutetun sähkön määrän funktio vaan kulutuksen vakauden funktio. Toisin sanoen 7 000 käyttötuntia voidaan saavuttaa vain, jos kuluttajan käyttämä sähkön määrä on täsmälleen sama vähintään 80 prosenttia koko vuodesta. Lisäksi Saksa kertoo, että 10 GWh:n vaatimus on määritetty kyseiseen arvoon, koska verkonkäyttäjät alkavat harkita yleisestä verkkomaksujärjestelmästä irtautumista vasta, kun sähkönkulutus on tietyllä tasolla ([44]).

(74) Valtion varojen mahdollisesta käytöstä Saksa katsoo, ettei valtio vaikuttanut vapautuksen rahoittamiseen millään tavoin. Saksa toteaa, että pelkästään se, että sääntelyviranomaiset hyväksyivät vapautuksen, ei ole riittävä todiste vaikuttamisesta.

(75) Lisäksi Saksa katsoo, ettei 19 §:n mukaista lisämaksua voida pitää Essent-tuomiossa ([45]) tarkoitettuna veronluonteisena maksuna. Saksa perustelee tätä sillä, ettei 19 §:n mukaista lisämaksua määrittänyt valtio vaan siirtoverkonhaltijat, jotka olivat pääasiassa yksityisyrityksiä. Toisin kuin Essent-tuomiossa, 19 §:n mukaisesta lisämaksusta saatuja tuloja ei myöskään otettu valtion talousarvioon. Siirtoverkonhaltijoiden katsottiin voivan käyttää 19 §:n mukaisesta lisämaksusta saadut tulot vapaasti.

(76) Saksa toteaa myös, ettei se, että 19 §:n mukaisen lisämaksun käyttöönotosta määräsi sääntelyviranomainen, sinänsä riitä todisteeksi valtion valvonnasta. Tältä osin Saksa selittää, että 19 §:n mukainen lisämaksu otettiin käyttöön, jotta vapautuksesta johtuneet tulonmenetykset voitiin jakaa tasapuolisesti. Tämä oli tarpeen koko Saksassa sen lainsäädännöllisten erityispiirteiden vuoksi, sillä Saksan siirtoverkko on jaettu neljään maantieteelliseen alueeseen ja neljälle siirtoverkonhaltijalle. Vaihtoehto olisi ollut korottaa kyseisen verkon alueen niiden loppukäyttäjien verkkomaksuja, joille vapautusta ei ollut myönnetty, jolloin kustannustaakka olisi kuitenkin jakautunut Saksassa maantieteellisesti eri tavoin. Kustannustaakan suuruus määräytyi siis sen mukaan, montako vapautusta kyseisellä verkon alueella oli myönnetty.

([44]) Kumulatiiviset vaatimukset eli 10 GWh:n ylittävä kulutus ja 7 000 käyttötuntia voidaan saavuttaa jo 1,4 MW:n kuormituksella.
([45]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.7.2008, *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413.

(77) Vuoden 2011 osalta Saksa kertoo, että vuonna 2011 aiheutuneita tulonmenetyksiä ei voitu korvata verkkomaksuilla vuonna 2011, koska verkkomaksut oli vahvistettava etukäteen. Niitä ei voitu korvata myöskään vuonna 2012, koska verkkomaksut on laskettava arvioitujen verkkokustannusten perusteella. Näin ollen 19 §:n mukaisen lisämaksun puuttuessa vapautuksesta johtuneet tulonmenetykset on voitu korvata osittain, jos lainkaan, sääntelytilin kautta ARegV 2011 -asetuksen 5 momentissa säädettyjen säännösten mukaisesti. Jos tulonmenetykset olisivat johtaneet siihen, että saatujen tulojen ja hyväksytyn tulojen enimmäismäärän välinen erotus on ollut negatiivinen, erotus olisi kirjattu sääntelytilille. Jos saldo olisi negatiivinen vielä sääntelyn päättyessä, hyväksyttyä tulojen enimmäismäärää voitaisiin korottaa seuraavalla sääntelyjaksolla. Tältä osin Saksa toteaa myös, ettei toimivaltainen sääntelyviranomainen omistanut sääntelytiliä eikä sillä ollut siihen määräysvaltaa. Sääntelytilille kirjattiin vain verkkomaksuista saadut tulot, jotka ylittivät hyväksytyn tulojen enimmäismäärän tietyllä sääntelyjaksolla edellä johdanto-osan 41 kappaleessa kuvatun järjestelmän mukaisesti. Sääntelytilille ei siis kirjattu likvidejä varoja, joita voitiin käyttää vapautuksesta aiheutuneiden tulonmenetysten korvaamiseen.

(78) Saksa katsoo, ettei täydestä vapautuksesta aiheudu lisärasitetta valtion talousarvioon. Siirtoverkonhaltijoita ei voida rinnastaa valtioon. Vaikka ne sovittivat yhteen 19 §:n mukaisen lisämaksun hallinnointiin liittyviä menettelyjään tehokkuuden ja avoimuuden parantamiseksi, ne eivät toimineet rahaston tavoin.

(79) Lisäksi Saksa katsoo, ettei täysi vapautus verkkomaksuista vääristänyt kilpailua sisämarkkinoilla. Saksa viittasi suuriin sähkökustannuksiin, jotka rasittavat Saksassa toimivia energiaintensiivisiä yrityksiä enemmän kuin niiden muissa jäsenvaltioissa toimivia kilpailijoita. Tältä osin Saksa totesi myös, että jäsenvaltioiden pitäisi saada toteuttaa toimia, joilla säilytetään Euroopan teollisuuden ja eritoten energiaintensiivisten teollisuudenalojen kilpailukyky, ja korosti, että muihin jäsenvaltioihin verrattuna Saksan uusiutuvia energialähteitä koskeva politiikka on hyvin kunnianhimoinen, minkä vuoksi merkittävät verkkoinvestoinnit ovat tarpeen. Sen vuoksi verkkomaksut nousevat. Uusiutuvan energian käytöstä johtuvien energiakustannusten rajaaminen oli tarpeen, jotta voitiin varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset muiden jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden teollisuudenaloihin nähden. Ilman tätä rajausta saksalainen teollisuus olisi vaarassa.

(80) Saksa toteaa, että vaikka täysi vapautus katsottaisiin tueksi, se olisi joka tapauksessa sisämarkkinoille soveltuvaa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b tai c alakohdan mukaisesti, kun otetaan huomioon, että vuosina 2011–2013 käytössä ollut täysi vapautus oli tarpeen sellaiseen sähkönkulutuskäytäntöön kannustamiseksi, josta oli hyötyä verkolle ja sen vakaudelle. Tältä osin Saksa katsoo, että täysi vapautus oli tarpeen, jotta peruskuormasähkön kuluttajat voitiin pitää yleisen sähköntuotantojärjestelmän piirissä ja jotta niitä voitiin estää siirtymästä omavaraiseen sähköntuotantoon tai rakentamasta suoraa linjaa voimalaitokseen, mikä heikentäisi verkon vakautta. Näin täysi vapautus osaltaan edisti sähkön toimitusvarmuutta koskevan tavoitteen saavuttamista. Tässä yhteydessä Saksa toistaa, että peruskuormasähkön kuluttajat mahdollistavat luotettavan verkonhallinnan, koska niiden kulutus on ennustettavaa ja vakaata. Lisäksi Saksa korostaa, että maksuista vapautettu peruskuormasähkön kulutus oli edellytys verkon vakauden takaamiseen tarvittavan vähimmäissähkömäärän tuotannolle perinteisistä voimalaitoksista. Saksa viittasi myös vuoden 2012 tutkimukseen. Erityisesti Saksa toteaa, että vuosina 2011–2013 perinteiset voimalaitokset hallitsivat yhä Saksan sähköntuotannon rakennetta, eikä se ollut vielä kovin joustava. Ilman suurta ja jatkuvaa sähkönkulutusta tahtigeneraattoreilla toimivat perinteiset voimalaitokset eivät olisi voineet toimia jatkuvasti ja tuottaa samoja lisäpalveluita ([46]). Tällä on merkitystä etenkin, kun otetaan huomioon jaksoittaisesti saatavilla olevista uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön kasvava osuus ja päätös sulkea kahdeksan ydinvoimalaa Fukushiman onnettomuuden jälkeen. Ilman tahtigeneraattoreilla toimivia perinteisiä voimalaitoksia verkonhaltijoiden olisi pitänyt tehdä muita verkkoa vakauttavia toimia, jolloin taas yleiset verkkokustannukset olisivat kasvaneet. Näin ollen Saksa katsoo, että täyttä vapautusta koskeva tavoite oli EnWG-lain 1 §:ssä asetetun yleistavoitteen, nimittäin turvallisen, kohtuuhintaisen ja tehokkaan sähköntuotannon mukainen. Lisäksi Saksa toteaa, että täysi vapautus oli tarpeen, jotta uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön tuotantoa voitiin kehittää, koska vapautuksella taattiin, että uusiutuvista energianlähteistä tuotettavalle sähkölle on aina kuluttajia. Ilman peruskuormasähkön kuluttajia olisi ollut riski, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa sähköä olisi tuotettu silloin, kun sähkölle ei olisi ollut kysyntää. Tällöin verkonhaltijoiden olisi pitänyt rajoittaa uusiutuvia lähteitä käyttävien sähköntuotantolaitosten toimintaa ja maksaa siitä tasausta, jolloin uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön tuen kustannukset olisivat lisääntyneet.

([46]) Direktiivissä 2009/72/EY lisäpalvelulla tarkoitetaan ”siirto- tai jakeluverkon toimintaan tarvittavaa palvelua”. Esimerkkejä tällaisista palveluista, joita siirtoverkonhaltijat voivat hankkia sähköntuottajilta, ovat taajuuteen (järjestelmän tasapainottaminen) liittyvät ja muut lisäpalvelut (jännitetason ylläpito ja pimeäkäynnistys), joilla varmistetaan järjestelmän hallinta.

(81) Saksa toteaa myös, että täyden vapautuksen tavoitteena oli myös panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 714/2009 ([47]) 14 artikla sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY ([48]) johdanto-osan 32 kappale ja 32 artiklan 1 kohta, joiden mukaan verkkomaksujen on oltava syrjimättömiä. Saksan mukaan täydellä vapautuksella varmistettiin, että verkkomaksuissa otettiin huomioon peruskuormasähkön kulutuksen ja tavanomaisen sähkönkulutuksen erilaiset aiheuttamisperiaatteet.

5. **TUKIOHJELMAN ARVIOINTI**

(82) Jäljempänä esitetty arviointi perustuu vuosien 2011–2013 säädöskehyksen, markkinatilanteen, energialähteiden yhdistelmän ja verkkotilanteen arviointiin ja koskee vain niitä.

5.1 *SEUT-SOPIMUKSEN 107 ARTIKLAN 1 KOHDASSA TARKOITETUN TUEN OLEMASSAOLO*

(83) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ([49]).

5.1.1 EDUN OLEMASSAOLO

(84) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukainen edun käsite ei kata ainoastaan positiivisia suorituksia, kuten avustuksia, vaan myös toimia, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen budjetissa vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia ([50]).

(85) Sähkönkuluttajien on yleensä maksettava maksu sähköverkon käytöstä. Tämä maksu kuvastaa tämän kuluttajan aiheuttamaa kustannusta verkolle. Sähköverkkoa käyttäville yrityksille verkkomaksut ovat siis osa niiden normaaleja tuotantokustannuksia. Kun ne peruskuormasähkön kuluttajat, joiden vuotuinen sähkönkulutus ylitti 10 GWh ja käyttötuntimäärä oli 7 000, vapautettiin maksuista täysin, StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentti 2 kohta vapautti ne siitä taloudellisesta taakasta ja niistä tuotantokustannuksista, jotka niiden olisi muutoin täytynyt maksaa. StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdasta koitui siis etua niille peruskuormasähkön kuluttajille, jotka täyttivät kelpoisuuskriteerit.

(86) Muutamat asianomaiset osapuolet ovat väittäneet, ettei vapautuksesta koitunut etua, koska se vastasi palvelusta (vakaa kulutus) maksettavaa maksua markkinaehdoin (ns. markkinataloustoimijan periaatteen mukaisesti) tai korvausta yleistä taloudellista etua koskevasta palvelusta.

Ei korvausta yleistä taloudellista etua koskevasta palvelusta.

(87) Altmark-päätöksessään tuomioistuin on selventänyt, että neljän seuraavan kriteerin on täytyttävä, jotta korvaus yleistä taloudellista etua koskevasta palvelusta ei olisi valtiontukea SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 mukaisesti ([51]):

a) Edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiassa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi.

b) Ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi, jotta vältettäisiin sellaisen taloudellisen edun sisältyminen korvaukseen, joka olisi omiaan suosimaan edunsaajayritystä suhteessa sen kilpailijayrityksiin.

([47]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 714/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, verkkoon pääsyä koskevista edellytyksistä rajat ylittävässä sähkön kaupassa ja asetuksen (EY) N:o 1228/2003 kumoamisesta (EUVL L 211, 14.8.2009, s. 15).

([48]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/72/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta (EUVL L 211, 14.8.2009, s. 55).

([49]) Tämä arviointi ei vaikuta meneillään olevaan rikkomusmenettelyyn 2014/2285, jossa on kyse EnWG-lain 24 §:stä.

([50]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23.2.1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v High Authority*, 30/59, ECLI:EU:C:1961:2; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.5.1999, *Italia v. komissio*, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, 15 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.10.1999, *Ranska v. komissio*, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, 35 kohta.

([51]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, *Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, 87–93 kohta.

c) Korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.

d) Silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä vastaavaa yritystä ei tietyssä konkreettisessa tapauksessa valita sellaisessa julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavan korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja riittävillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.

(88) On kuitenkin todettava, että käsiteltävänä olevassa asiassa nämä neljä kumulatiivista ehtoa eivät täyty. Ensinnäkään Saksan lainsäädännössä ei määritetä sellaista yleistä taloudellista etua koskevaa palvelua, joka koostuisi vakaasta kulutuksesta, eikä siinä aseteta peruskuormasähkön kuluttajille julkisen palvelun velvoitetta ([52]). Toiseksi lainsäädäntö ei sisällä sellaisia parametreja, joiden perusteella kustannukset pitäisi laskea liiallisten korvausten välttämiseksi. Kolmanneksi monilla peruskuormasähkön kuluttajilla 7 000 käyttötunnin ja yli 10 GWh:n kulutus yksinkertaisesti vastaa niiden normaalia kulutusprofiilia, eikä siitä aiheudu erityisiä kustannuksia. Näissä tapauksissa täysi vapautus johtaa pakostakin liiallisiin korvauksiin, koska ne ylittävät korvauksen, joka olisi tarvittu kattamaan väitettyyn julkisen palvelun velvoitteeseen liittyvät lisäkustannukset. Yrityksiä ei myöskään valittu julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä eikä vapautusta määritetty tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja riittävillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto. Saksa on päinvastoin ilmoittanut, että oli vaikea määrittää arvo, joka vakaalla kuormituksella oli verkolle.

Täysi vapautus ei vastaa markkinatoimijan käyttäytymistä

(89) Väitteestä, jonka mukaan täysi vapautus vastasi maksua, jonka markkinatoimija maksaisi kyseisen palvelun ostamisesta, on todettava, ettei ole esitetty vakuuttavia todisteita, jotka osoittaisivat täyden vapautuksen arvo vastaavan hintaa, jonka verkonhaltijat olisivat – StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohtaa huomioon ottamatta – valmiita maksamaan ostaakseen väitetyn palvelun peruskuormasähkön kuluttajilta.

(90) Ensinnäkin se, että verkonhaltijat ovat riitauttaneet vapautuksen kansallisissa tuomioistuimissa (ks. johdanto-osan 52 ja 53 kappale), osoittaa, etteivät verkonhaltijat olisi itsekään ostaneet väitettyä palvelua täyttä vapautusta, joka siis ylittää yksilölliset verkkomaksut, vastaan (ks. yksilöllisistä verkkomaksuista jäljempänä kohta 5.1.2). Sääntelyviranomainen teki verkonhaltijoiden keskuudessa kyselyn StromNEV-asetuksen 19 §:n 2 momentin vaikutuksesta sähköverkkojen hallintaan 30 päivänä maaliskuuta 2015 julkaistua raporttia varten, joka perustuu vuosien 2011–2013 tietoihin (jäljempänä 'vuoden 2015 arviointiraportti') ([53]). Raportti osoittaa, että niiden verkonhaltijoiden, joiden verkkoon on liittynyt peruskuormasähkön kuluttajia, näkemykset vaihtelevat näiden kuluttajien hyödyllisyydestä verkon vakauteen. Jotkut verkonhaltijat totesivat, että vuosina 2011–2013 peruskuormasähkön kuluttajat aiheuttivat tavallista vähemmän verkkokustannuksia – mutta mikä tärkeintä, ne aiheuttivat niitä kuitenkin – verrattuna muihin verkonkäyttäjiin, joiden kuormitus vaihteli ja oli ennakoimatonta, kun taas toiset verkonhaltijat katsoivat, että joustava kuormitus olisi hyödyllisempi väline epävakaisuuden sääntelyssä ([54]). Yksi siirtoverkonhaltija selitti, että peruskuormasähkön kuluttajien vaikutus verkkojen vakauteen määräytyy verkossa vallitsevan tilanteen mukaan ([55]). Useat näistä verkonhaltijoista olivat havainneet, että kyseisillä peruskuormasähkön kuluttajilla oli ollut sama kuormituskäytäntö jo ennen vapautuksen käyttöönottoa, jolloin vapautusta ei olisi tarvittu siihen, että ne voisivat mukauttaa toimintaansa. Toisin sanoen: palvelu oli jo toimitettu tukitoimesta riippumatta. Nämä havainnot vahvistavat sen, etteivät kaikki verkonhaltijat itsekään "ostaisi" vakaata kuormitusta peruskuormasähkön käyttäjiltä eikä yksikään niistä ostaisi sitä täyden vapautuksen hinnalla.

(91) Vaikka toisekseen oletettaisiin, että joissakin tapauksissa verkonhaltijat olisivat aktiivisesti ostaneet väitettyä palvelua, ne olisivat hankkineet sitä vain verkon hallinnan helpottamiseksi tarvittavan määrän ja verkon vakauteen liittyvää eriteltyä osuutta vastaavalla hinnalla. Täysi vapautus myönnetään sitä vastoin peruskuormasähkön kuluttajille, joiden vuotuisen käytön määrä on 7 000 käyttötuntia ja 10 GWh, eikä tällöin oteta

([52]) Ks. myös unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 26.11.2015, *Espanja v. komissio*, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891, 67–75 kohta.
([53]) Evaluierungsbericht zu den Auswirkungen des § 19 Abs. 2 StromNEV auf den Betrieb von Elektrizitätsversorgungsnetzen, BNetzA, 30. maaliskuuta 2015. Ks. myös Saksan liittohallituksen vastaukset tästä raportista Saksan parlamentin jäsenille (BT-Drucksache 18/5763, saatavana osoitteessa: http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/057/1805763.pdf).
([54]) Ks. kielteiset vastaukset raportin kuvissa 6 ja 7 sekä havainnot vuoden 2015 arviointiraportin sivulla 38.
([55]) Ks. vuoden 2015 arviointiraportin s. 38.

huomioon, mille verkkotasolle ne on liitetty tai mikä on niiden todellinen vaikutus verkkojen vakauteen ([56]) tai että peruskuormasähkön kuluttajia on vakaan verkonhallinnan kannalta jo riittävästi. Jos taas vakaa kysyntä (kustannusten vähentämisen sijasta) olisi luotettavan verkonhallinnan keskeinen tekijä, vapautuksesta ei olisi syytä sulkea pois vakaita kuluttajia, jotka kuluttavat sähköä vähemmän kuin 10 GWh.

(92) Kolmanneksi todettakoon, että Saksan tuomioistuimet ovat myös päättäneet, ettei täyttä vapautusta voitu pitää palvelusta suoritettuna maksuna ensinnäkään siksi, että monilla peruskuormasähkön kuluttajilla ”palvelu” vastaa vain niiden tavallista kulutuskäyttäytymistä, ja toiseksi siitä syystä, ettei täydessä vapautuksessa otettu huomioon konkreettisesti lisääntynyttä verkon vakautta. Näiden tuomioistuinten mukaan vain sellainen alennus olisi ollut perusteltu, jossa olisi otettu huomioon kunkin peruskuormasähkön kuluttajan konkreettinen vaikutus (ks. johdanto-osan 52 ja 52 kappale).

(93) Muutamat asianomaiset osapuolet puolsivat näkemystä, jonka mukaan täysi vapautus vastasi maksua, jonka markkinatoimija maksaisi peruskuormasähkön kuluttajien palvelun ostamisesta vuoden 2012 tutkimuksen mukaan (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 59 kappale).

(94) Ensiksi todettakoon, että sääntelyviranomaisena toimiva valtio on ottanut vapautuksen käyttöön säädöksen nojalla. Tältä osin on sovellettava unionin yleisen tuomioistuimen uusinta oikeuskäytäntöä asiassa *EDF v. komissio* ([57]). Tämän tuomion mukaan jäsenvaltion on osoitettava markkinataloustoimijan periaatetta soveltaessaan, että se teki sääntelypäätöksensä osakkaana eikä viranomaisena. Tässä tapauksessa Saksalla ei ole omistusosuuksia verkonhaltijayrityksistä (liittovaltion tasolla). Saksa ei ole toimittanut asiakirjoja, joista kävisi ilmi, että se otti huomioon alue- ja paikallisviranomaisten omistusosuudet verkonhaltijayrityksistä. Sen paremmin Saksa kuin asianomaiset osapuolet eivät ole toimittaneet kyseiseltä ajanjaksolta todisteita siitä, että kaupallisia näkökohtia olisi pohdittu. Tutkimus on julkaistu sääntelyviranomaisen 14 päivänä joulukuuta 2011 annetun sääntelypäätöksen jälkeen. Näin ollen markkinataloustoimijan periaatetta ei voida soveltaa tähän tapaukseen.

(95) Toiseksi on todettava, että vaikka markkinataloustoimijan periaatetta olisi sovellettu (mitä ei siis tehty), tämä tutkimus on tehty vapautuksen käyttöönoton jälkeen. Näin ollen markkinataloustoimija ei olisi voinut tukeutua siihen vapautuksesta päättäessään.

(96) Vaikka vuoden 2012 tutkimuksella olisi merkitystä markkinataloustoimijan periaatteen soveltamisessa (mikä siis ei pidä paikkaansa), siitä ei saada tukea esitetyille väitteille. Asianomaisten osapuolten mukaan voimalaitoksissa tuotettavan tarvittavan vähimmäissähkömäärän varmistaminen edellyttää vakaata ja laajaa kysyntää, jotta voidaan turvata voimalaitosten kannattavuus ja taata se, ettei niitä tarvitse sulkea. On kuitenkin huomattava, ettei vuoden 2012 tutkimuksessa käsitellä lainkaan peruskuormasähkön kuluttajien hyödyllisyyttä perinteisten voimalaitosten tuottaman vaadittavan vähimmäissähkömäärän ylläpitämisessä luotettavan verkonhallinnan varmistamisen kannalta. Se ei ole vuoden 2012 tutkimuksen tavoite, eikä peruskuormasähkön kuluttajia itse asiassa mainita siinä ollenkaan. Sitä vastoin tutkimuksen tuloksissa ([58]) korostetaan, että luotettavan verkonhallinnan varmistamisessa tarvittava vähimmäistuotantokapasiteetti Saksassa on arvioitu Saksan nykyisen kysynnän perusteella. Toisin sanoen luotettavan verkonhallinnan varmistamisessa tarvittava vähimmäissähkömäärän tuotanto Saksassa määräytyy yhtäältä kulutuksen määrän ja toisaalta sen kuormituksen tyypin mukaan, joka sähköntuotannolla on katettava. Jos kysyntää olisi ollut vähemmän tai jos ei olisi täytynyt varmistaa peruskuormasähkön tuotantoa peruskuorman kulutustarpeiden täyttämiseksi, Saksassa tarvittava vähimmäistuotantokapasiteetti olisi ollut toisenlainen. Peruskuormasähkön kuluttajat ovat osaltaan syy siihen, miksi tarvitaan juuri tämänsuuruinen tuotantokapasiteetti. Siksi niiden kysyntää ei voida pitää palveluna. Pelkästään peruskuormasähkön kuluttajien olemassaolo ei riitä takaamaan, että kyseiset voimalaitokset pysyvät markkinoilla. Siihen vaikuttaa viime kädessä sähkön myyntihinta. Jos hinta on liian pieni, peruskuormavoimalaitos ei voi pysyä markkinoilla. Markkinoilla pysymiseen vaikuttaa myös uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön tuotantomäärä. Kun kysyntää on vähän mutta uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa sähköä tuotetaan paljon, sen ajojärjestys ja verkkoon pääsy ovat etusijalla fossiilisilla polttoaineilla toimiviin voimalaitoksiin nähden. Mainittakoon myös, että osa vähimmäistuotantoa koskevassa vuoden 2012 tutkimuksessa mainituista perinteisistä voimalaitoksista ei ole peruskuormavoimalaitoksia, vaan sellaisia perinteisiä voimalaitoksia, jotka voidaan käynnistää nopeasti, kuten kaasuturbiinilaitokset. Peruskuormasähkön kuluttajat eivät kannusta tämäntyyppisiä voimalaitoksia pysymään markkinoilla, koska niiden kannattavuus liittyy mahdollisuuteen saada sähköstä korkeampi hinta silloin, kun järjestelmään kohdistuu kova kuormitus.

([56]) Täyden vapautuksen yhteydessä ei tehdä eroa niiden kuluttajien, joiden vakaa kulutus on pysyvästi yli 8 760 käyttötuntia, ja niiden kuluttajien välille, joiden kulutus ei ole näin vakaata.

([57]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 16.1.2018, *EDF v. komissio*, T-747/15, ECLI:EU:T:2018:6, 218–251 kohta.

([58]) Ks. vuoden 2012 tutkimuksen s. i, otsikko ”Ergebniszusammenfassung”.

(97) Jotkut asianomaiset osapuolet katsovat, että vapautus on perusteltu, koska peruskuormasähkön kuluttajat ovat osa viisivaiheista kuormituksenohjaussuunnitelmaa, jonka siirtoverkonhaltijat ovat ottaneet käyttöön sähkökatkojen välttämiseksi silloin, kun järjestelmä on ylikuormittunut. Tämä suunnitelma on kuvattu Transmission Code 2007 -asiakirjassa (Saksan siirtoverkonhaltijoiden verkko- ja järjestelmäsäännöt). Lisäksi ne toteavat, että kuormitusta ohjataan ilman sopimussuhdettakin korvauksetta ja että täysi vapautus on korvaus siirtoverkonhaltijoiden osallistumisesta toimitusvarmuuden ylläpitämiseen.

(98) Tältä osin todettakoon ensiksi, että nämä väitteet ovat Transmission Code 2007 -säännöstön vastaisia. Transmission Code 2007 -säännösten 7.3.4.(6) kohdassa nimenomaisesti sanotaan, että kuormituksenohjaus varmistetaan sopimusjärjestelyillä verkkoasiakkaiden kanssa. Täyden vapautuksen ja kuormituksenohjauksen välillä ei myöskään ole yhteyttä, sillä viisivaiheiseen kuormituksenohjaussuunnitelmaan sisällyttäminen ei ole edellytys täyden vapautuksen myöntämiselle. Tältä osin asianomaiset osapuolet toteavat, että heidän vakaa kulutuksensa vain lisää suunnitelmaan sisällyttämisen todennäköisyyttä. Myös kuluttajat, jotka eivät ole peruskuormasähkön kuluttajia, voidaan sisällyttää suunnitelmaan. Itse asiassa viisivaiheiseen kuormituksenohjaussuunnitelmaan on sisällytettävä muita kuin peruskuormasähkön kuluttajia. Näin varataan 35–50 prosenttia järjestelmän kuormituksesta (pumppujen ohjauksen jälkeen) ([59]). Saksan toimittamien tietojen mukaan tuensaajina olevien yritysten, jotka saivat täyden vapautuksen, huippukuormitus olisi yhteensä noin 3,5 GW, mikä on noin 4,2 prosenttia huippukysynnästä Saksassa vuonna 2013 ([60]). Vaikka siis oletettaisiin, että vapautusta voitaisiin pitää korvauksena viisivaiheiseen suunnitelmaan sisällyttämisestä, se olisi silti valikoivaa etua, koska tämä mahdollisuus olisi rajattu vain peruskuormasähkön kuluttajiin ja kaikki muut kuluttajat, jotka ovat myös osa viisivaiheista kuormituksenohjaussuunnitelmaa, olisi suljettu siitä pois.

(99) Jotkut asianomaiset osapuolet vaikuttavat olettavan, että peruskuormasähkön kuluttajien on täytettävä tietyt tekniset määritykset verkkoon liittyessään, ja jotta ne täyttäisivät nämä määritykset, niiden on investoitava verkon vakautta parantaviin laitteisiin, koska ne tuottavat loistehoa ([61]) saamatta siitä korvausta.

(100) On kuitenkin todettava, ettei täyttä vapautusta voida pitää korvauksena tästä väitetystä palvelusta, josta markkinatoimijoita olisi maksanut. Asianomaisten osapuolten kuvaama tilanne ei vastaa palvelua, jonka verkonhaltijat ostaisivat. Se vastaa teknistä määritystä, joka kuluttajien on täytettävä, jotta ne voidaan liittää verkkoon. Etenkin niiden on varmistettava, että niiden muutoskerroin on välillä -0,9 ja +0,9. Olosuhteiden mukaan voi olla, että tämä vaatii kuluttajaa investoimaan laitteisiin, joilla varmistetaan, että muutoskerroin pysyy määrättyjen arvojen rajoissa. Tätä ei voida pitää verkkoon kohdistuvana palveluna, vaan varotoimena, jolla vältetään laajemmat verkkohäiriöt. Jos kuluttajat, myös peruskuormasähkön kuluttajat, eivät täyttäisi tätä teknistä määritystä, verkon huomattava jännitehäiriö johtuisi niistä. Asianomaiset osapuolet toteavat itse, että tätä määritystä tarvitaan luotettavan verkonhallinnan varmistamiseksi. Lisäksi teknisiä määrityksiä sovelletaan kaikkiin kuluttajiin, jotka haluavat liittyä kyseiseen verkkoon, ei siis nimenomaisesti peruskuormasähkön kuluttajiin. Jotta vapautusta voitaisiin pitää ”korvauksena” (toisin kuin nyt), se olisi silti valikoivaa etua, koska se rajoittuisi peruskuormasähkön kuluttajiin ja vapautusmahdollisuus olisi suljettu pois kaikilta muilta kuluttajilta, joihin kuitenkin sovelletaan samaa vaatimusta.

5.1.2 VALIKOIVAN EDUN OLEMASSAOLO

(101) Sekä asianomaisten osapuolten että Saksan mukaan täysi vapautus ei ollut valikoivaa etua, koska vapautus oli perusteltu Saksan verkkomaksujärjestelmän luonteen ja rakenteen pohjalta. Ne korostavat, että Saksan verkkomaksujärjestelmä perustuu aiheuttamisperiaatteeseen, mutta että peruskuormasähkön kuluttajien kulutus- ja

([59]) Vaihe 1: 49,8 Hz Henkilökunnan hälytys ja voimalaitoksen vielä käyttämättömän kapasiteetin aikataulutus siirtoverkonhaltijan ohjeiden mukaan, pumppujen ohjaus.
Vaihe 2: 49,0 Hz Järjestelmäkuormituksen välitön vähentäminen 10–15 prosentilla.
Vaihe 3: 48,7 Hz Järjestelmäkuormituksen välitön vähentäminen toisen kerran 10–15 prosentilla.
Vaihe 4: 48,4 Hz Järjestelmäkuormituksen välitön vähentäminen vielä 15–20 prosentilla.
Vaihe 5: 47,5 Hz Kaikkien tuotantolaitosten irrottaminen verkosta.

([60]) Vuonna 2013 Saksan huippukysyntä oli 83,1 GW, ks. RAP (2015): Report on the German power system. Version 1.0. Agora Energiewenden tilaama tutkimus, joka on saatavana osoitteessa https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/downloads/publikationen/CountryProfiles/Agora_CP_Germany_web.pdf

([61]) Vaihtovirtaa käyttävässä verkossa sähkönsiirtoon tarvitaan sekä pätötehoa että loistehoa. Pätöteho on siis kulutettua ja sähkölinjojen kautta siirrettävää tehoa. Loistehoa puolestaan tarvitaan sähkölinjan jännitteen ylläpitämiseen (ks. esimerkiksi Amprionin laatimat selitykset: https://www.amprion.net/%C3%9Cbertragungsnetz/Physikalische-Grundlagen/Blind-Wirkleistung/). Sitä tuotetaan tahtigeneraattoreilla ja muilla loistehon kompensointilaitteilla. Loisteho yleensä pienenee pitkillä sähkölinjoilla, jolloin niiden keskivaiheille on asennettava loistehon kompensointilaitteita.

kuormituskäytäntö on hyvin erilainen kuin tyypillisillä verkonkäyttäjillä, joiden kulutus ja kuormitus vaihtelevat ja ovat ennakoimattomia. Peruskuormasähkön kuluttajien ansiosta erilaiset verkkokustannukset supistuivat, minkä vuoksi täysi vapautus oli oikeutettu.

(102) Täyttä vapautusta voidaan pitää valtiontukena vain siltä osin, että peruskuormasähkön kuluttajille koitunut etu on valikoivaa. Voidakseen vahvistaa, että etu on valikoivaa, komission on osoitettava, että tukitoimi johtaa erilaiseen kohteluun sellaisten talouden toimijoiden välillä, jotka määritetyn viitejärjestelmän tavoitteiden mukaisesti ovat vertailukelpoisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa, ja ettei tällaista erilaista kohtelua voida perustella viitejärjestelmän luonteen tai yleisen rakenteen perusteella ([62]).

(103) Jotta voidaan selvittää, muodostaako täysi vapautus tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä valikoivan edun joillekin yrityksille verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat tosiasiallisesti ja oikeudellisesti niihin rinnastettavassa tilanteessa, on ensin määritettävä viitejärjestelmä, johon kyseessä oleva toimi sopii ([63]).

5.1.2.1 ***Viitejärjestelmä***

(104) Komissio on yhtä mieltä siitä, että tässä päätöksessä merkityksellinen viitejärjestelmä on Saksan verkkomaksujärjestelmä. Tämän järjestelmän perusperiaate on se, että verkkomaksujen on oltava kustannusperusteisia ja syrjimättömiä. EnWG-lain 21 §:ssä säädetään, että verkkomaksujen on oltava oikeasuhteisia (”angemessen”), syrjimättömiä ja läpinäkyviä (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 7 kappale). Aiheuttamisperiaatteesta on säädetty StromNEV-asetuksen 16 §:ssä ja varsinkin sen 3 §:ssä, jossa todetaan, että verkkomaksuja maksetaan verkkojen käytöstä. StromNEV-asetuksessa esitetään yksityiskohtaiset säännöt menetelmästä, jolla verkkomaksut määritetään kustannuksia vastaavasti.

(105) EnWG 2011 -lain 24 §:ssä liittohallitukselle annetaan valtuudet määrittää yleisten verkkomaksujen määrittämisen menetelmä asetuksella. Kuten tämän päätöksen johdanto-osan 7 kappaleessa on todettu, EnWG-lain 24 §:ssä tehdään tässä yhteydessä ero yleisten käyttäjien ja epätyypillisten verkonkäyttäjien välille, ja viime mainituilta voidaan periä yksilöllinen verkkomaksu. Tämä ero pannaan täytäntöön StromNEV-asetuksessa, joka sisältää myös kaksi erilaista menetelmää: tyypillisiin verkonkäyttäjiin sovellettava menetelmä (StromNEV-asetuksen 15, 16 ja 17 §) ja epätyypillisiin verkonkäyttäjiin sovellettava menetelmä (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 17–20 kappale).

(106) StromNEV-asetuksen 15, 16 ja 17 §:ssä säädetään verkkomaksujen määrittämiseen tarkoitetusta yleisestä laskentamenetelmästä. Tämä menetelmä on kuvattu tämän päätöksen johdanto-osan 10 ja 14 kappaleessa. Erityisesti StromNEV-asetuksen 16 §:n 2 momentissa ja saman asetuksen liitteessä 4 kuvatun samanaikaisuusfunktion avulla on mahdollista kohdistaa verkkokustannukset eri verkonkäyttäjille sen mukaan, miten todennäköistä on, että kyseessä olevan yksittäisen kuluttajan sähkönkulutus vaikuttaa vuotuiseen huippukuormitukseen. Saksan mukaan sellaisessa järjestelmässä, jossa sähkö kulkee ylhäältä alaspäin, vuotuisen huippukuormituksen osa-alue on yksi tärkeimmistä kustannustekijöistä verkossa.

(107) Saksa on kuitenkin osoittanut, että vaikka tällä yleisellä menetelmällä voidaan määrittää useimpien loppukäyttäjien aiheuttamat verkkokustannukset luotettavasti, samanaikaisuusfunktiota käyttämällä – jos sitä sovellettaisiin samalla tavalla kaikkiin verkonkäyttäjiin – peruskuormasähkön kuluttajien aiheuttamat kustannukset tosiasiassa yliarvioitaisiin vuosille 2011–2013. Tämä johtuu siitä, että samanaikaisuusfunktioon perustuvassa laskentamenetelmässä kaikki verkkokustannukset jaetaan kaikille käyttäjille, vaikka niihin sisältyy sellaisia kustannuksia, joita peruskuormasähkön kuluttajat eivät aiheuttaneet tai joita ne aiheuttivat vuosina 2011–2013 paljon vähemmän. Peruskuormasähkön kuluttajat eivät aiheuta varsinkaan äkillisten kysyntävaihtelujen tasaamiseen liittyviä kustannuksia, koska niiden kulutus on ennustettavaa ja paljon vakaampaa kuin muilla kuluttajilla. Sama koskee toimia, jotka liittyvät verkkotaajuuden tasaisena pitämiseen kuormituksen vaihteluista huolimatta.

([62]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.2004, *Alankomaat v. komissio*, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, 43 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, *Portugali v. komissio*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, 80 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, *komissio v. Alankomaat*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, 62 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 21.12.2016, *komissio v. Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, 53–60 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 21.12.2016, *komissio v. World Duty Free Group*, yhdistetyt asiat C-20/15 ja C-21/15 P, ECLI:EU:C:2016:981, 92–94 kohta.

([63]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, *Portugali v. komissio*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, 56 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 21.12.2016, *komissio v. Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, 55 kohta.

(108) On totta, että peruskuormasähkön kuluttajat vaikuttavat huippukuormitukseen kaikkien muiden verkonkäyttäjien tavoin ja että huippukuormituksella on merkitystä verkon mitoituksen kannalta. Näin ollen se on siis yksi verkkokustannuksia aiheuttava tekijä. Sillä ei kuitenkaan ole merkitystä muiden verkkokustannusten (esimerkiksi täydennysenergian toimittamisessa tarvittaviin reserveihin liittyvien kustannusten) kohdentamisessa. Jos kaikkien verkonkäyttäjien kulutuskäytännöt olisivat ennakoimattomia ja vaihtelevia, kustannukset olisi silti järkevää kohdentaa saman kohdentamisperiaatteen mukaisesti eli suhteessa siihen, miten kuluttajien käyttäytyminen vaikuttaa huippukuormitukseen. Peruskuormasähkön kuluttajien kuormituskäytäntö on kuitenkin ennustettava ja muita paljon vakaampi. Vuosina 2011–2013 peruskuormasähkön kuluttajat tarvitsivat muita verkonkäyttäjiä paljon vähemmän järjestelmäpalveluja energialähteiden yhdistelmän ansiosta. Aiheuttamisperiaatteeseen pohjautuvassa verkkomaksujärjestelmässä kustannuksia sellaisista järjestelmäpalveluista, joita peruskuormasähkön kuluttajat eivät tarvitse, ei voitu kohdistaa niille samalla periaatteella kuin niille verkonkäyttäjille, joiden kulutus on vaihtelevaa ja ennakoimatonta.

(109) Myöskään samanaikaisuusfunktioon perustuvassa laskentamenetelmässä ei oteta mittakaavaetuja huomioon. Kun verkon täysi kapasiteetti on jatkuvasti käytössä, yksikkökohtaiset kustannukset ovat paljon pienemmät kuin silloin, jos vaihtuvat kuluttajat käyttävät samaa verkkoa vain ajoittain sen täyden kapasiteetin laajuudelta mutta yleensä vain enintään 30 prosentin laajuudelta. Kuluttajien kulutuksen yleisen vaihtelevuuden ja ennakoimattomuuden vuoksi verkonhaltijoiden on otettava verkon mitoituksessa huomioon turvamarginaali. Samanaikaisuusfunktiolla ilmaistaan vain todennäköisyys, jonka mukaan tietty kuluttaja kuluttaa sähköä huippukuormituksen aikana, mutta sitä ei voida taata. Peruskuormasähkön kuluttajien osalta turvamarginaalia ei tarvita samassa määrin tai kenties lainkaan. Jos peruskuormasähkön kuluttajien verkkomaksut siis laskettaisiin verkkomaksujen laskentamenetelmällä samanaikaisuusfunktiota käyttäen, ne arvioitaisiin taas liian suuriksi.

(110) Näin ollen komissio katsoo, että EnWG 2011 -lain 24 §:ssä annettu mahdollisuus määrittää peruskuormasähkön kuluttajien kaltaisille epätyypillisille kuluttajille yksilölliset verkkomaksut on aiheuttamis- ja syrjimättömyysperiaatteiden mukainen. Sitä on pidettävä kiinteänä osana viitejärjestelmää, sillä se on korjauskeino, jolla voidaan ottaa huomioon peruskuormasähkön kuluttajien kaltaisten epätyypillisten verkonkäyttäjien tosiasiassa aiheuttamat verkkokustannukset.

(111) Lisäksi komissio katsoo, että säännös, jonka mukaan epätyypillisten verkonkäyttäjien maksamat yksilölliset verkkomaksut eivät voi olla pienempiä kuin 20 prosenttia julkaistuista verkkomaksuista, on kiinteä osa StromNEV-asetuksen mukaisia yksilöllisiä verkkomaksuja koskevia sääntöjä. Ensinnäkin tämä vähimmäismaksu on ollut jatkuvasti StromNEV-asetuksen 19 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen epätyypillisten verkonkäyttäjien ryhmän vaatimus, ja sitä on erityisesti sovellettu vuosina 2011–2013 (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 21 kappale). Toiseksi sitä sovellettiin myös peruskuormasähkön kuluttajiin StromNEV 2010 -asetuksen nojalla (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 20 kappale). Lisäksi 20 prosentin suuruinen vähimmäisverkkomaksu epätyypillisille loppukäyttäjille, kuten peruskuormasähkön kuluttajille, vastaa – kuten Saksa on selittänyt (ks. johdanto-osan 20 kappale) – turvaverkkoa, jolla varmistetaan, että epätyypilliset kuluttajat maksavat vähimmäismaksun korvauksena hyödystä, joka niille koituu verkkoon liitettynä olemisesta. Etenkin peruskuormasähkön kuluttajien osalta 20 prosentin vähimmäismaksussa otetaan huomioon myös se, että vaikka fyysisen reitin menetelmässä otetaan tarkasti huomioon peruskuormasähkön kuluttajien aiheuttamat verkkokustannukset, se on silti vain tietynsuuruinen arvio.

5.1.2.2 ***Poikkeus viitejärjestelmästä***

(112) Komissio katsoo, että 26 päivänä heinäkuuta 2011 annetulla lailla käyttöön otettu täysi vapautus ei vastaa EnWG 2011 -lain 24 §:n 1 kohdan 3 alakohdassa tarkoitettua yksilöllisiä verkkomaksuja koskevaa toimintamallia, jonka mukaan epätyypillisistä verkonkäytön tavoista voidaan periä yksilöllisiä verkkomaksuja.

(113) Aiheuttamisperiaatteen ja verkkomaksujen oikeasuhteisuutta ja syrjimättömyyttä koskevan periaatteen mukaan verkkomaksut määritetään tiettyyn verkonkäyttäjään liittyvien yksilöllisten verkkokustannusten perusteella. Täysi vapautus verkkomaksuista olisi näin ollen noiden periaatteiden mukaista vain, jos voitaisiin osoittaa, etteivät peruskuormasähkön kuluttajat aiheuta minkäänlaisia verkkokustannuksia. Tätä ei kuitenkaan ole osoitettu. Päinvastoin peruskuormasähkön kuluttajat aiheuttavat verkkokustannuksia etenkin silloin, kun ne liitetään olemassa olevaan verkkoon, koska se saattaa edellyttää kyseisen verkon kapasiteetin lisäämistä. Jos taas verkkoa ei ole vielä rakennettu, se pitäisi mitoittaa niin, että vähintään peruskuormasähkön kuluttajien tarpeet täyttyisivät. Näin ovat todenneet myös Saksan alueelliset tuomioistuimet ja Bundesgerichtshof. Ne ovat nimenomaisesti todenneet, että täysi vapautus oli vastoin EnWG 2011 -lain 24 §:ää (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 52 ja 52 kappale). Lisäksi on todettava, että StromNEV-asetuksen 19 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu toinen epätyypillisten verkonkäyttäjien ryhmä joutui edelleen maksamaan yksilöllisiä verkkomaksuja, jotka oli laskettu niiden yksilöllisen kuormitusprofiilin perusteella vuosina 2011–2013 (ks. tämän päätöksen

johdanto-osan 21 kohta). Näin ollen peruskuormasähkön kuluttajille myönnetty täysi vapautus oli sekä sen epätyypillisten verkonkäyttäjien ryhmän, joka joutui maksamaan yksilöllisiä verkkomaksuja, että kaikkien muiden loppukäyttäjien syrjintää, koska täysi vapautus poikkeaa aiheuttamisperiaatteesta ja verkkomaksujen oikeasuhteisuuden periaatteesta.

(114) Ennen vuonna 2011 käyttöönotettua täyttä vapautusta peruskuormasähkön kuluttajien oli maksettava yksilölliset verkkomaksut, joiden määrittämisessä oli otettava huomioon peruskuormasähkön kuluttajista johtuva verkkokustannusten pieneneminen tai niiden korottamisen välttäminen. Nämä yksilölliset verkkomaksut eivät kuitenkaan voineet olla vähempää kuin 20 prosenttia julkaistuista verkkomaksuista. Sääntelyviranomainen oli laatinut fyysisen reitin menetelmän (ks. johdanto-osan 19 kappale) näiden kustannusten laskemista varten. Komissio katsoo, että tämä on luotettava menetelmä peruskuormasähkön kuluttajien vuosina 2011–2013 aiheuttamien kustannusten arvioimiseen, kun otetaan huomioon sähkömarkkinoiden tuolloinen tilanne. Tällä menetelmällä määritetään verkkomaksut niiden kustannusten perusteella, jotka voidaan kohdentaa peruskuormasähkön kuluttajaan. Kyseessä ovat siis pääomakustannukset ja siihen verkon osaan liittyvät kiinteät käyttökustannukset, jonka kautta peruskuormasähkön kuluttaja liitetään lähimpään voimalaitokseen, joka voi täyttää sen sähköntarpeen käytännössä kokonaan. Pitää paikkansa, että tämä menetelmä johtaa – kuten eräs asianomainen osapuoli on kritisoinut – eriytettyihin verkkomaksuihin sen mukaan, missä kohtaa verkkoa peruskuormasähkön kuluttaja sijaitsee, mutta juuri se on yksilöllisten verkkomaksujen tarkoitus eli jokaisen peruskuormasähkön kuluttajan verkolle aiheuttamien kustannusten todentaminen yksilöllisesti. Jos peruskuormasähkön kuluttaja sijaitsee kauempana peruskuormavoimalaitoksesta, se tarkoittaa myös sitä, että tämä kuluttaja käyttää paljon suurempaa osaa verkosta, jotta siitä voimalaitoksesta, joka voi täyttää sen sähköntarpeen käytännössä, voidaan siirtää sähköä. Myös se, että fyysinen reitti lasketaan sellaisen voimalaitoksen mukaan, joka voi täyttää peruskuormasähkön kuluttajan koko tarpeen, on perusteltua. Jos voimalaitos pystyisi täyttämään vain osan peruskuormasähkön kuluttajan tarpeesta, se tarkoittaisi, että kuluttaja käyttäisi taas useita verkon osia täyttääkseen tarpeensa, jolloin se vastaisi myös suuremmista verkkokustannuksista. Siitä väitteestä, että fyysisen reitin menetelmässä ei hyväksytä vesivoimaloita peruskuormavoimalaitoksiksi, todettakoon, että sääntelyviranomaisen vuoden 2010 ohjeasiakirjassa, johon on viitattu edellä johdanto-osan 19 kappaleessa, hyväksytään vesivoimalat peruskuormavoimalaitoksiksi. Lisäksi fyysisen reitin menetelmässä otetaan huomioon myös verkkohäviöt ja kaikki peruskuormasähkön kuluttajan mahdollisesti käyttämät verkkopalvelut. Bundesgerichtshof on vuonna 2016 vahvistanut fyysisen reitin menetelmän asianmukaisuuden peruskuormasähkön kuluttajien aiheuttamien verkkokustannusten määrittämisessä ([64]).

(115) Komissio katsoo, että epätyypillisten käyttäjien (ts. huippukuormitusaikojen ulkopuolisten käyttäjien ja peruskuormasähkön kuluttajien) erilainen kohtelu muihin verkonkäyttäjiin verrattuna on kiinteä osa viitejärjestelmää ja se on ilmaistu järjestelmän rakenteessa siltä osin kuin kyse on tiettyyn verkkokäyttäjään liittyvistä yksilöllisistä verkkokustannuksista.

(116) Vuosina 2011–2013 voimassa ollut täysi vapautus poikkeaa kuitenkin epätyypillisiin käyttäjiin sovellettavien yksilöllisten verkkomaksujen määrittämisestä, koska täysi vapautus ei perustu peruskuormasähkön kuluttajan aiheuttamien kustannusten yksilölliseen määrittämiseen. Vaikka huippukuormitusaikojen ulkopuoliset kuluttajat ja peruskuormasähkön kuluttajat ovat verkkomaksujärjestelmän tavoitteen kannalta toisiinsa rinnastettavissa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa (ne ovat epätyypillisiä kuluttajia, joiden osalta julkaistut verkkomaksut eivät olisi vuosina 2011–2013 johtaneet kustannuksia vastaaviin verkkomaksuihin), niitä kohdeltiin eri tavalla kuin muita.

(117) Täysi vapautus poikkeaa viitejärjestelmästä myös siinä, ettei se edellytä peruskuormasähkön kuluttajan maksavan vähintään 20:ta prosenttia julkaistuista verkkomaksuista, kuten toisilta epätyypillisiltä käyttäjiltä eli huippukuormitusaikojen ulkopuolisilta kuluttajilta vaadittiin. Tällainen erilainen kohtelu vastaa syrjintää, kun otetaan huomioon, ettei ole mitään perustetta, jonka vuoksi peruskuormasähkön kuluttajat pitäisi vapauttaa tästä vaatimuksesta. Mitään perustetta ei ole varsinkaan sille, että huippukuormitusaikojen ulkopuolisten kuluttajien yksilöllisiin verkkomaksuihin lisätään turvaverkkomaksu mutta peruskuormasähkön kuluttajien maksuihin ei, kun tiedetään, että myös peruskuormasähkön kuluttajat hyötyvät verkkoon liittämisestä huippukuormitusaikojen ulkopuolisten kuluttajien tavoin. Fyysisen reitin menetelmällä lasketut yksilölliset verkkomaksut ovat siis vain tietty arvio.

5.1.2.3 ***Ei verkkomaksujärjestelmän luonteeseen ja rakenteeseen liittyvää perustetta***

(118) Tuen käsite ei tarkoita toimenpiteitä, joilla vahvistetaan yritysten erilainen kohtelu kustannusten osalta, mikäli tämä erilainen kohtelu johtuu kyseisiä kustannuksia koskevan järjestelmän luonteesta ja rakenteesta ([65]). Testin jälkimmäistä osaa koskeva todistustaakka on jäsenvaltiolla.

([64]) EnVR 34/15, 27 §.
([65]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.2004, *Alankomaat v. komissio*, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, 42 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, *komissio v. Alankomaat*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, 62 kohta.

(119) Saksa ei ole toimittanut sellaisia tietoja, jotka osoittaisivat, että täysi vapautus olisi perusteltu Saksan verkkomaksujärjestelmän luonteen ja rakenteen pohjalta. Saksa on todennut, että täysi vapautus voi auttaa varmistamaan toimitusvarmuuden, koska sillä taataan toimitusvarmuuden varmistamiseen tarvittavien perinteisten voimalaitosten olemassaolo. Lisäksi se voi helpottaa uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämistä. Nämä tavoitteet eivät kuitenkaan liity verkkomaksuihin, joten niitä on tarkasteltava sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioinnin kannalta tuomioistuimen oikeuskäytännön ([66]) mukaisesti (ks. 3.3.1 kohta).

5.1.2.4 ***Päätelmä***

(120) Täyttä vapautusta ei voida perustella Saksan verkkomaksujärjestelmän rakenteella, sillä se ylittää julkaistujen verkkomaksujen alentamisen osuudella, joka vastaa peruskuormasähkön kuluttajien vaikutusta kustannussäästöihin tai kustannusten lisääntymisen välttämiseen. Täysi vapautus on perusteeton poikkeus viitejärjestelmästä, koska sillä vapautetaan peruskuormasähkön kuluttajat kustannuksista, jotka viitejärjestelmässä muutoin kohdennettaisiin niille, eli yksilöllisistä verkkokustannuksista, jotka lasketaan fyysisen reitin menetelmällä ja jotka eivät voi olla vähempää kuin 20 prosenttia julkaistuista verkkomaksuista.

(121) Näin ollen komissio katsoo, että siltä osin kuin peruskuormasähkön kuluttajat vapautettiin verkkomaksujen maksamisesta niiden kulutuksesta aiheutuneiden verkkokustannusten ylittävältä osalta tai kun ne vapautettiin vähimmäismaksusta, kun nämä kustannukset olivat vähemmän kuin 20 prosenttia julkaistuista verkkomaksuista, vapautus ei ole viitejärjestelmän rakenteen mukainen ja siitä on koitunut valikoivaa etua.

5.1.3 TOIMENPITEEN YHTEYS VALTIOON

(122) Täysi vapautus otettiin käyttöön 26 päivänä heinäkuuta 2011 annetun lain 7 artiklan nojalla (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 21 kappale), ja se on pantu täytäntöön vapautushakemukset vahvistavilla hallinnollisilla säädöksillä (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 24 kappale). Näin ollen toimenpide johtuu valtiosta.

(123) Myös 19 §:n mukainen lisämaksu, jolla vapautus rahoitettiin, johtuu valtiosta. Ensinnäkin 19 §:n mukainen lisämaksu otettiin käyttöön 26 päivänä heinäkuuta 2011 annetun lain 7 artiklalla (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 21 kappale), ja sen täytäntöönpanosta vastasi sääntelyviranomainen, joka on valtion virasto (ks. tämän päätöksen kohta 2.4.2 ja alaviite 22). Se, että maksun laskevat yksityiset tahot, joilla on lain nojalla valtuudet tehdä niin, ei vaikuta tähän päätelmään, koska näillä yksityisillä tahoilla eli siirtoverkonhaltijoilla ei ole harkintavaltaa tehtävän suorittamisessa, vaan valtio on valtuuttanut ne tähän tehtävään osana niille siirtoverkonhaltijoina StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin nojalla annettua toimeksiantoa. Lisäksi sääntelyviranomaisella on valtuudet valvoa siirtoverkonhaltijoita ja se voi antaa siirtoverkonhaltijoita sitovia päätöksiä, jos ne eivät täytä velvoitteitaan (EnWG 2011 -lain 29 ja 54 §). Vuoden 2012 osalta sääntelyviranomainen määräsi suoraan sen kokonaissumman, joka oli korvattava 19 §:n mukaisella lisämaksulla (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 37 kappale).

5.1.4 VALTION VAROJEN KÄYTTÖ

(124) Jotta valikoivaa etua voitaisiin pitää SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tukena, se on myönnettävä suoraan tai epäsuorasti valtion varoista. Ilmaus ”valtion varoilla toteutettu toimenpide” käsittää paitsi suoraan valtion myöntämät edut myös ”valtion nimeämien tai perustamien julkisten tai yksityisten elinten välityksellä myöntämät edut” ([67]). Tässä mielessä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohta koskee siis kaikkia rahavaroja, joita viranomaiset voivat tosiasiallisesti käyttää tukeakseen yrityksiä, ilman että sillä seikalla olisi merkitystä, kuuluvatko nämä varat pysyvästi valtion omaisuuteen ([68]).

([66]) Ks. komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä, EUVL 2016 C 262/1, 138 kohta; ks. unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, *Paint Graphos ym.*, yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, ECLI:EU: C:2011:550, 69 ja 70 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, *Portugali v. komissio*, C-88/03, ECLI:EU: C:2006:511, 81 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, *komissio v. Alankomaat*, C-279/08 P, ECLI:EU: C:2011:551; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.12.2008, *British Aggregates v. komissio*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757; unionin tuomioistuimen tuomio 18.7.2013, *P Oy*, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

([67]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.3.1977, *Steinike & Weinlig v. Saksa*, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, 21 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.3.2001, *PreussenElektra*, C-379/98 ECLI:EU:C:2001:160, 58 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 30.5.2013, *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, 26 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2013, *Association Vent de Colère*, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, 20 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.3.1993, *Sloman Neptun*, yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, 19 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 9.11.2017, *komissio v. TV2/Danmark*, C-656/15 P, ECLI:EU:C:2017:836, 44 kohta.

([68]) Unionin tuomioistuimen tuomio 30.5.2013, *Doux Elevage and Cooperative agricole UKL-ARREE*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, 34 kohta; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 27.9.2012, *Ranska v. komissio*, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496, 36 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2013, *Association Vent de Colère*, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, 21 kohta.

(125) Pelkästään se seikka, ettei etua ole rahoitettu suoraan valtion talousarviosta, ei riitä sulkemaan pois sitä mahdollisuutta, että kyse olisi valtion varojen käytöstä. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan valtion varojen siirtoa ei tarvitse osoittaa kaikissa tapauksissa, jotta yhdelle tai useammalle yritykselle myönnetty etu voitaisiin katsoa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi ([69]).

(126) Varat voidaan katsoa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuiksi valtion varoiksi myös siinä tapauksessa, että ne ovat yksityisiä ([70]). Tästä muistutettiin myös asiassa *Ranska v. komissio* ([71]) annetussa tuomiossa, jossa unionin yleinen tuomioistuin päätti, että merkityksellinen peruste arvioitaessa julkisten varojen – siitä riippumatta, mistä ne ovat alun perin peräisin – olemassaoloa on se, missä laajuudessa viranomainen osallistuu kyseisten toimenpiteiden ja niiden rahoitustapojen määrittämiseen. Näin ollen se, että määrätyn sektorin tiettyjen talouden toimijoiden hyväksi olemassa oleva tukijärjestelmä rahoitetaan kokonaan tai osittain viranomaisen joillekin yrityksille määräämillä ja niiltä kantamilla maksuilla, ei ole itsessään riittävä peruste katsoa, että kyseessä ei SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtion myöntämä tuki ([72]). Yhtä lailla myöskään sillä, etteivät varat ole missään vaiheessa valtion omaisuutta, ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että varat voivat kuitenkin olla valtion varoja, jos ne ovat valtion määräysvallassa ([73]). Valtion varoista myönnetyn tuen käsitteeseen voidaan katsoa sisältyvän SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan nojalla valtion suoraan myöntämän tuen lisäksi myös valtion nimeämien tai perustamien julkisten tai yksityisten tahojen myöntämät tuet ([74]).

(127) Näitä perusteluja sovellettiin myös asiassa *Essent* ([75]). Tässä asiassa tuomioistuimen oli arvioitava lakia, jossa säädettiin, että Alankomaan sähköverkon haltijoiden oli perittävä lisämaksu yksityisten sähköasiakkaiden kuluttamasta sähköstä ja tilitettävä tästä lisämaksusta saadut tuotot SEP:lle, neljän sähköntuotantoyrityksen yhteisyritykselle, ns. hukkakustannusten korvaamiseksi niille. Verkonhaltijoiden oli tilitettävä tämä lisämaksu SEP:lle, joka sai kerätä tuotot ja käyttää niistä tietty laissa määritetty osuus hukkakustannusten kattamiseen. Tältä osin tuomioistuin katsoi, että SEP oli nimitetty lain nojalla hallinnoimaan valtion varoja ([76]). Tuomioistuin katsoi, että Alankomaiden järjestelmässä oli kyse valtion varojen käytöstä ([77]).

(128) Tämän oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että tuissa, jotka rahoitetaan veronluonteisilla tai valtion määräämillä maksuilla ja joita hallinnoidaan ja jaetaan asiaan liittyvien säädösten nojalla, on kyse valtion varojen siirrosta, vaikka näitä varoja eivät hallinnoi viranomaiset vaan valtion nimeämät yksityiset tahot, jotka ovat valtiosta riippumattomia.

(129) Unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän asiassa *Vent de Colère* ([78]), jota koskevassa tuomiossaan tuomioistuin erityisesti totesi, että se seikka, että osaa kerätyistä varoista ei ohjattu *Caisse des Dépôts et Consignations* -talletuslaitokselle vaan että yritykset, joilla oli velvoite ostaa uusiutuvista lähteistä tuotettua sähköä syöttötariffihintaan, ei ollut riittävä peruste sen poissulkemiseksi, että kyse oli valtion varoilla toteutetusta toimenpiteestä.

(130) Unionin tuomioistuin on sulkenut valtion varojen siirron pois vain hyvin erityisissä olosuhteissa: Tuomioistuin ([79]) esimerkiksi katsoi, että kansallisen viranomaisen päätös, jolla sellainen sopimus laajennetaan koskemaan tietyn alan kaikkia ammatinharjoittajia, jolla otetaan kansallisen viranomaisen hyväksymässä toimialajärjestössä käyttöön maksu, ja jolla täten tehdään maksusta pakollinen, jotta voidaan toteuttaa tiettyjä myynninedistämiseen ja suhdetoimintaan liittyviä toimia, ei merkitse valtiontukea. Tältä osin tuomioistuin totesi, ettei toimea ollut rahoitettu valtion varoista, koska päätöksen siitä, miten maksusta kertyviä varoja käytetään, teki

([69]) Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, *Ranska* v. *komissio*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 36 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.7.2008, *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, 70 kohta; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 19.12.2013, *Association Vent De Colère! ym.*, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, 19–21 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 13.9.2017, *ENEA*, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, 25 kohta; ks. myös unionin tuomioistuimen tuomio 30.5.2013, *Doux Elevage and Cooperative agricole UKL-ARREE*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, 34 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 19.3.2013, *Bouygues Telecom v. komissio*, yhdistetyt asiat C-399/10 P ja C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, 100 kohta.

([70]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.1996, *Air France* v. *komissio*, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, 63–65 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 9.11.2017, *komissio v. TV2/Danmark*, C-656/15 P, ECLI:EU:C:2017:836, 48 kohta.

([71]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 27.9.2012, *Ranska v. komissio*, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496.

([72]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 27.9.2012, *Ranska v. komissio*, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496, 61 kohta.

([73]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.1996, *Air France v. komissio*, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, 65–67 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, *Ranska v. komissio*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 37 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 30.5.2013, *Doux Elevage and Cooperative agricole UKL-ARREE*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, 35 kohta.

([74]) Ks. tästä yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.3.1977, *Steinike & Weinlig*, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, 21 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.3.1993, *Sloman Neptun*, yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, 19 kohta, ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 10.5.2016, *Saksa v. komissio*, T-47/15, ECLI:EU:T:2016:281, 81 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 9.11.2017, *komissio v. TV2/Danmark*, C-656/15 P, ECLI:EU:C:2017:837, 36 kohta.

([75]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.7.2008, *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413.

([76]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.7.2008, *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, 74 kohta.

([77]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.7.2008, *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, 66 kohta.

([78]) Unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2013, *Association Vent de Colère*, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, 27 kohta.

([79]) Unionin tuomioistuimen tuomio 30.5.2013, *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.7.2004, *Pearle*, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448.

toimialajärjestö eikä valtio. Nämä varat oli kohdennettu kokonaisuudessaan kyseisen järjestöjen määrittämien tavoitteiden toteuttamiseen. Kyseiset varat eivät myöskään olleet jatkuvasti julkisessa valvonnassa eivätkä valtion viranomaisten käytettävissä.

(131) Asiassa *PreussenElektra* tuomioistuin katsoi, että sähkön toimittamisesta julkiseen verkkoon annetussa laissa *(Stromeinspeisungsgesetz)* ([80]), sellaisena kuin sitä sovellettiin vuonna 1998, ei ollut kyse julkisesta tai yksityisestä elimestä, joka oli perustettu tai nimetty hallinnoimaan tukea ([81]). Tämä päätelmä perustui näkemykseen, jonka mukaan *Stromeinspeisungsgesetzillä* otettiin käyttöön mekanismi, jolla sähköntuotantoyrityksille ja ylemmällä tuotantoportaalla toimiville sähköverkko-operaattoreille vain asetettiin suoraan velvoite ostaa uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa sähköä kiinteään hintaan ilman, että mikään elin hallinnoisi maksuvirtaa ([82]). *Stromeinspeisungsgesetzin* nojalla uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön tuotantolaitosten ja sähköntoimittajien välillä oli lukuisia kahdenvälisiä suhteita. Valtio ei määrännyt lisämaksua, jonka avulla sähköntoimittajille olisi maksettu korvauksia sähköntoimittamisvelvoitteesta johtuvasta taloudellisesta taakasta. Ketään ei siis ollut nimetty hallinnoimaan tällaista lisämaksua ja siitä johtuvia rahoitusvirtoja.

(132) Sitä vastoin asiassa *Vent de Colère* tuomioistuin totesi, että ranskalainen tukijärjestelmä poikkesi asiassa *PreussenElektra* tutkitusta tilanteesta kahdesta syystä: Asiassa *PreussenElektra* asianomainen jäsenvaltio ei ollut valtuuttanut yksityisiä yrityksiä hoitamaan valtion varoja, vaan niitä sitoi velvollisuus tehdä ostot omilla varoillaan. Asiassa *PreussenElektra* ei myöskään ollut olemassa valtion käyttöön ottamaa ja sääntelemää järjestelyä ostovelvollisuudesta aiheutuneiden lisäkustannusten korvaamiseksi eli järjestelyä, jolla valtio olisi taannut yksityisille toimijoilleen mainittujen lisäkustannusten täysimääräisen korvauksen ([83]).

(133) Tuomioistuin on hiljattain vahvistanut tämän eriytetyn lähestymistavan valtion varojen käytön arvioinnissa. Asiassa ENEA SA tuomioistuin päätti, että kansallinen toimi, jossa sekä yksityiset että julkiset yritykset velvoitetaan ostamaan yhteistuotannolla tuotettua sähköä, ei ole valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide, jos tästä velvoitteesta aiheutuneita lisäkustannuksia ei voida siirtää kokonaisuudessaan loppukäyttäjälle eikä niitä rahoiteta valtion asettamalla pakollisella maksulla tai täysimääräistä korvaamista koskevalla mekanismilla ([84]).

(134) Tutkittaessa, onko StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisen täyden vapautuksen rahoittamisessa kyse valtion varojen käytöstä, on näiden periaatteiden mukaisesti tehtävä ero täyden vapautuksen rahoittamisesta vuonna 2011 ja sen rahoittamisesta vuosina 2012 ja 2013 eli siis 19 §:n mukaisen lisämaksun käyttöönoton jälkeen.

5.1.4.1 ***Valtion varoista tapahtunut rahoitus sääntelyviranomaisen määräämän 19 §:n mukaisen lisämaksun käyttöönoton jälkeen (vuodet 2012 ja 2013)***

(135) StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 6 ja 7 kohdassa säädetyn korvausjärjestelyn, joka on kuvattu tämän päätöksen 2.4 kohdassa, perusteella sääntelyviranomainen asetti 14 päivänä joulukuuta 2011 annetulla sääntelypäätöksellä jakeluverkonhaltijoille velvoitteen kerätä loppukäyttäjiltä 19 §:n mukaisen lisämaksun ja siirtää tästä lisämaksusta kertyneet tuotot siirtoverkonhaltijoille kuukausittain.

(136) Komissio on perustellut menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 49–84 kappaleessa, miksi se katsoo, että täysi vapautus on katsottava rahoitetuksi valtion varoista. Nämä perustelut ovat tiivistetysti seuraavat:

a) Täysi vapautus vastaa valtion poliittista toimea.

b) Verkonhaltijoille annetaan laissa takeet siitä, että täydestä vapautuksesta johtuvat taloudelliset tappiot korvataan täysimääräisesti verkonkäyttäjien sähkönkulutukseen liittyvällä lisämaksulla. Niiden ei siis tarvitse rahoittaa vapautusta omista varoistaan.

c) Siirtoverkonhaltijat on valtuutettu hallinnoimaan vapautuksesta ja 19 §:n mukaisesta lisämaksusta johtuvia rahoitusvirtoja.

([80]) BGBl. I s. 2633.
([81]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.3.2001, *PreussenElektra*, C-379/98 ECLI:EU:C:2001:160, 58 ja 59 kohta.
([82]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.3.2001, *PreussenElektra*, C-379/98 ECLI:EU:C:2001:160, 56 kohta. Ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.7.2008, *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, 74 kohta, jossa tuomioistuin toteaa, että asiassa *PreussenElektra* valtio ei ollut valtuuttanut yrityksiä hoitamaan valtion varoja.
([83]) Unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2013, *Association Vent de Colère*, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, 34–36 kohta.
([84]) Unionin tuomioistuimen tuomio 13.9.2017, *ENEA*, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, 30 kohta.

d) Siirtoverkonhaltijat eivät voi käyttää lisämaksusta kertyneitä tuottoja vapaasti oman harkintansa mukaan, koska 19 §:n mukainen lisämaksu on rajattava vapautuksesta johtuvien taloudellisten tappioiden kattamiseen. Kaikki lisämaksusta kertyvät ylimääräiset tuotot on vähennettävä seuraavina vuosina maksettavista lisämaksuista.

e) 19 §:n mukainen lisämaksu ei vastaa palvelusta tai tavarasta maksettavaa maksua.

(137) Komissio ei yhdy Saksan ja asianomaisten osapuolen esittämään näkemykseen, jonka mukaan täyttä vapautusta ei voida katsoa rahoitetun valtion varoista, koska varat, joilla vapautus rahoitetaan, eivät kulje valtion talousarvion kautta. Kuten tämän päätöksen johdanto-osan 125–129 kappaleessa on todettu, tuomioistuin on toistuvasti päättänyt, että valtion varoista voi olla kyse myös silloin, jos tuki rahoitetaan yksityisistä varoista, jotka ovat valtion määräämiä ja joita hoidetaan ja jaetaan lainsäädännön säännösten mukaisesti. Tuomioistuimen mukaan tällaisessa rahoitusjärjestelyssä on kyse valtion varojen siirrosta huolimatta siitä, etteivät näiden varojen hoidosta vastaa viranomaiset vaan valtion nimeämät yksityiset tahot, jotka ovat valtiosta riippumattomia.

(138) Komissio katsoo, että tulonmenetykset, jotka johtuivat täydestä vapautuksesta verkkomaksujen maksamisesta vuosina 2012 ja 2013, siirrettiin kokonaisuudessaan loppukäyttäjille täysimääräisen korvauksen järjestelyllä, joka rahoitettiin valtion loppukäyttäjille määräämillä pakollisilla maksuilla.

(139) Kuten tämän päätöksen johdanto-osan 35–39 kappaleessa on kuvattu, vuosina 2012 ja 2013 voimassa ollut säädöskehys mahdollisti sellaisen rahoitusjärjestelyn, jolla korvattiin sen verkonhaltijan tulonmenetykset, jonka verkkoon maksuista vapautetut peruskuormasähkön kuluttajat oli liitetty. Siirtoverkonhaltijat velvoitettiin korvaamaan jakeluverkonhaltijoille näiden tulonmenetykset ja tasaamaan siten tätä ylimääräistä taloudellista taakkaa niiden kesken. EnWG-lain 29 §:n 1 momentin ja StromNEV 2011 -asetuksen 30 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaisella sääntelypäätöksellä, jonka sääntelyviranomainen antoi 14 päivänä joulukuuta 2011, siirtoverkonhaltijoille maksettiin korvausta tästä taloudellisesta taakasta 19 §:n mukaisen lisämaksun avulla.

(140) 19 §:n mukainen lisämaksu oli loppukäyttäjiltä perittävä veronluonteinen maksu. Näin ollen se ei ollut osa yleistä verkkomaksujärjestelmää, kuten asianomaisten osapuolten toimittamissa huomautuksissa väitettiin. Sääntelyviranomainen on selittänyt 14 päivänä joulukuuta 2011 antamassaan päätöksessä, että 19 §:n mukaisella lisämaksulla oli erityinen tarkoitus eli taloudellisten tappioiden korvaaminen siirtoverkonhaltijoille, eikä se siis ollut yleinen verkkomaksu vaan pikemminkin StromNEV-asetuksen 17 §:n 8 momentissa tarkoitettu "*toinen maksu*", joka on kerättävä yleisistä verkkomaksuista riippumatta. Tämän vahvistivat saksalaiset tuomioistuimet ja etenkin Bundesgerichtshof, jonka mukaan 19 §:n mukainen lisämaksu ei ollut verkkomaksu vaan lisämaksu, jonka tehtävänä oli korvata StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetusta vapautuksesta aiheutuneet taloudelliset tappiot (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 52 ja 53 kappale).

(141) Näin ollen 19 §:n mukainen lisämaksu on valtion määräämä pakollinen maksu. Siitä oli säädetty StromNEV 2011 -asetuksessa, ja se oli otettu sittemmin käyttöön sääntelyviranomaisen tekemällä sitovalla sääntelypäätöksellä. Sääntelyviranomainen on Saksan liittotasavallan viranomainen, jolla on hallinnollisia ja sääntelyyn liittyviä tehtäviä, ja se toimii Saksan talous- ja energiaministeriön valvonnassa. Sen pääjohtajan ja varapääjohtajat nimittää ministeri, ja sen neuvoa-antava toimikunta koostuu Bundesratin ja Bundestagin edustajista ([85]).

(142) Lisäksi verkonhaltijat oli valtuutettu keräämään 19 §:n mukainen lisämaksu ja hallinnoimaan sitä sovellettavan säädöskehyksen mukaisesti. Tältä osin on muistutettava, että tuomioistuin on päättänyt toistuvasti, että myös yksityinen taho voidaan nimetä hoitamaan valtion varoja. Essent-asian päätöksen nojalla lisämaksun hallinnointiin voidaan nimetä useampi kuin vain yksi taho.

(143) Ensinnäkin jakeluverkonhaltijat ja siirtoverkonhaltijat velvoitettiin perimään ja keräämään 19 §:n mukainen lisämaksu loppukäyttäjiltä ja jakeluverkonhaltijat velvoitettiin siirtämään 19 §:n mukainen lisämaksu siirtoverkonhaltijoille.

(144) Toiseksi siirtoverkonhaltijat saattoivat käyttää 19 §:n mukaisesta lisämaksusta saadut tuotot pelkästään korvaamaan tulonmenetykset, jotka johtuivat peruskuormasähkön kuluttajille StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdan myönnetystä vapautuksesta ja tämän päätöksen johdanto-osan 35 kappaleessa kuvatusta tasausjärjestelystä. Tämän osoittaa se seikka, että 19 §:n mukaisen lisämaksun määrää mukautettiin täyden vapautuksen aiheuttamien rahoitustarpeiden perusteella. Etenkin kaikki tuotot, jotka ylittivät taloudellisen taakan tasaamiseen tarvittavan summan vuonna x, johtivat siihen, että lisämaksua pienennettiin vuonna x + 2 (ks. johdanto-osan 39 kappale). Tämän vuoksi komissio ei yhdy Saksan ja asianomaisten osapuolen näkemykseen, jonka mukaan verkonhaltijat saattoivat käyttää 19 §:n mukaisesta lisämaksusta kertyneitä tuottoja oman harkintansa mukaan.

([85]) Ks. sähköstä, kaasusta, televiestinnästä, postipalveluista ja rautateistä vastaavasta Saksan verkkovirastosta 7 päivänä heinäkuuta 2005 annetun lain 1, 3, 4 ja 5 § (BGBl. I s. 1970, 2009).

(145) Edellä esitetyn perusteella on todettava, että 19 §:n mukaisen lisämaksun käyttöönotto antoi verkonhaltijoille takeet siitä, että niiden tulonmenetykset, jotka johtuivat StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla myönnetystä vapautuksesta, korvattiin täysimääräisesti. Siksi tämä tapaus eroaa sekä asiasta PreussenElektra että asiasta ENEA ([86]), sillä niissä yritysten, joilla oli ollut ostovelvoite, oli rahoitettava velvoite omista varoistaan, eivätkä ne voineet siirtää kustannuksia asiakkailleen.

(146) Asianomaisten osapuolten esittämää näkemystä siitä, ettei 19 §:n mukaisesta lisämaksusta kertyneitä tuottoja ollut määrätty sitovasti StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisen vapautuksen rahoittamiseen, ei myöskään voida hyväksyä. Vuodesta 2012 alkaen verkkomaksuista vapautusta ei nimittäin voitu rahoittaa muulla tavoin kuin 19 §:n mukaisella lisämaksulla, jonka suuruus laskettiin siten, että se vastasi täsmälleen vapautuksen aiheuttamaa rahoitustarvetta.

(147) Näillä perusteluilla komissio pitäytyy näkemyksessään, jonka mukaan peruskuormasähkön kuluttajille täyden vapautuksen kautta vuosina 2012 ja 2013 myönnetyn edun on katsottava rahoitetuksi valtion varoista.

5.1.4.2 ***Valtion varoista tapahtunut rahoitus ennen 19 §:n mukaisen lisämaksun käyttöönottoa (vuosi 2011)***

(148) StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista täyttä vapautusta alettiin soveltaa tammikuun 1 päivästä 2011 alkaen, mutta 19 §:n mukainen lisämaksu tuli voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2012 (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 40 kappale). Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään komissio epäili, oliko vuonna 2011 myönnetyt vapautukset rahoitettu myös valtion varoista, ja pyysi Saksaa antamaan lisätietoja siitä, miten täysi vapautus rahoitettiin vuonna 2011.

(149) Saksan toimittamien lisätietojen perusteella ja ottaen huomioon asianomaisten osapuolten antamat huomautukset komissio ei katso, että vuoden 2011 rahoitusjärjestelyissä olisi käytetty valtion varoja.

(150) Kuten Saksa on todennut (ks. johdanto-osan 77 kappale) ja sääntelyviranomainen nimenomaisesti ilmoittanut 14 päivänä joulukuuta 2011 antamassaan sääntelypäätöksessä, vuonna 2011 ei ollut käytössä korvaus- ja kuittausjärjestelyä. Etenkään StromNev 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 6 ja 7 kohtaa ei tuolloin vielä sovellettu. Näin ollen tappioita, jotka syntyivät täydestä verkkomaksujen vapautuksesta vuonna 2011, ei siirretty loppukäyttäjille laajamittaisella kuittausjärjestelyllä tai – koska 19 §:n mukaista lisämaksua ei vielä peritty vuonna 2011 – valtion määräämällä pakollisella maksulla.

(151) Sen sijaan, kuten 14 päivänä joulukuuta 2011 annetussa sääntelypäätöksessä määrätään, jakeluverkonhaltijoiden ja siirtoverkonhaltijoiden oli katettava täydestä vapautuksesta johtuvat tulonmenetykset vuonna 2011 omista varoistaan.

(152) Ne pystyivät sisällyttämään nämä tappiot kuluiksi sääntelytileilleen, jotka oli perustettu ARegV 2011 -asetuksen nojalla. Kuten johdanto-osan 47 kappaleessa todetaan, vuonna 2011 aiheutuneita tulonmenetyksiä ei kuitenkaan voitu korvata mukauttamalla vuoden 2011 verkkomaksuja, koska niiden suuruus on määritettävä etukäteen eikä niitä voida muuttaa kesken vuoden. Tulonmenetykset – ellei niitä saatu korvattua muita tuloja kasvattamalla ja siis siirtoverkonhaltijoiden ja jakeluverkonhaltijoiden omilla varoilla vuonna 2011 – oli siis kirjattava sääntelytilille. Kun vuoden 2011 tulonmenetykset tasattiin vuonna 2013 päättyneen sääntelyjakson lopussa muiden kyseisen sääntelyjakson vuosien lisätuloilla, tappioita ei tällöin katettu, vaan siirtoverkonhaltijoiden ja jakeluverkonhaltijoiden oli katettava ne omilla varoillaan. Vain silloin, jos tappioita ei voitu korvata vuonna 2013 päättyneen sääntelyjakson lisätuloilla, vuoden 2011 tulonmenetykset saattoivat johtaa korvaukseen seuraavalla sääntelyjaksolla. Tässäkään tilanteessa ei kuitenkaan ollut takeita täysimääräisestä korvauksesta. Korvaukseen vaikuttivat myös muut tekijät, erityisesti jakeluverkonhaltijoiden ja siirtoverkonhaltijoiden tehokkuus (tai sen puute), sillä ARegV-asetus ei perustu todellisiin kustannuksiin vaan tehokkaan yrityksen optimaalisiin kustannuksiin.

(153) Verkonhaltijoilla ei siis ollut takeita siitä, että ne saisivat korvauksia täyden vapautuksen aiheuttamista vuoden 2011 tulonmenetyksistä. Toisin sanoen vuonna 2011 verkonhaltijoiden oli rahoitettava täysi vapautus omista varoistaan.

([86]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.3.2001, *PreussenElektra,* C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, ja unionin tuomioistuimen tuomio 13.9.2017, *ENEA*, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671.

(154) Siksi komissio katsoo, että etu, joka peruskuormasähkön kuluttajille myönnettiin täytenä vapautuksena verkkomaksuista vuonna 2011, oli rahoitettava verkonhaltijoiden omista varoista, eikä sitä siis rahoitettu valtion varoista ([87]).

5.1.5 VAIKUTUS JÄSENVALTIOIDEN VÄLISEEN KAUPPAAN

(155) Jotta kansallisen toimen katsottaisiin olevan valtiontukea, tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ei ole tarpeen osoittaa, että tuki todellisuudessa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaan on ainoastaan tutkittava, saattaako tämä tuki vaikuttaa tuohon kauppaan ([88]). Erityisesti silloin, kun jäsenvaltion myöntämä tuki vahvistaa yrityksen asemaa unionin sisäisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ([89]).

(156) Kuten edellä on todettu, suuri osa asiaan liittyvistä yrityksistä toimii kemianteollisuudessa (sekä teollisuuskaasujen valmistuksen parissa), paperi-, tekstiili-, teräs- ja ei-rautametalliteollisuudessa, öljynjalostamoalalla ja lasinvalmistuksessa. Jotkin tuensaajina olevat yritykset ovat myös datakeskuksien toiminnasta vastaavia palveluntarjoajia. Kaikilla näillä aloilla käydään jäsenvaltioiden välistä kauppaa, johon liittyy tavaroiden vaihtoa rajojen yli. Kun asiaan liittyvät yritykset vapautettiin kustannuksesta, joka samalla alalla toimivien yritysten on muissa jäsenvaltioissa yleensä maksettava (verkkomaksut), täysi vapautus vahvistaa maksuvapautuksen saaneiden yritysten asemaa verrattuna muihin, kilpaileviin yrityksiin unionin sisäisessä kaupassa. Näin ollen täysi vapautus verkkomaksuista voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

5.1.6 VAIKUTUS KILPAILUUN

(157) Valtion myöntämän toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan vastaanottajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee ([90]).

(158) Niillä valmistusteollisuuden aloilla, joilla maksuvapautuksen saaneet yritykset yleensä toimivat, ja datakeskusten markkinoilla, on kilpailua. Monilla näistä toimialoista sähkökustannusten osuus tuotantokustannuksista on varsin suuri, kuten Saksa on vahvistanut 6 päivänä joulukuuta 2013 päivätyssä kirjeessään paperi- ja sementti- ja kemianteollisuuden sekä alumiiniteollisuuden ja muun metalliteollisuuden osalta. Näin ollen täysi vapautus verkkomaksuista pienentää vapautuksen saaneiden yritysten tuotantokustannuksia. Täysi vapautus voi siis parantaa tuensaajina olevien, vapautuksen saaneiden yritysten kilpailuasemaa niiden muissa jäsenvaltioissa toimiviin kilpailijoihin nähden. Todennäköisesti se parantaa myös niiden kilpailuasemaa verrattuna niihin yrityksiin, joiden vuotuinen sähkönkulutus on alle 10 GWh ja 7 000 käyttötuntia mutta jotka kuitenkin toimivat samalla alalla. Näin ollen täysi vapautus vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua.

(159) Kauppaan kohdistuvaa tai kilpailua vääristävää vaikutusta ei voida sulkea pois sen väitteen perusteella, että sähkökustannukset ovat Saksassa suuremmat kuin muissa jäsenvaltioissa. StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla täysi vapautus verkkomaksuista myönnettiin peruskuormasähkön kuluttajille. Sen vuoksi näille kuluttajille ei tullut taloudellista taakkaa sähköverkon käyttämisestä, kun taas muiden jäsenvaltioiden kilpailevien yritysten oli maksettava verkkomaksut. Lisäksi tuomioistuin on jo todennut, että se, että jäsenvaltio pyrkii yksipuolisin toimin lähentämään kilpailuolosuhteita tietyllä talouden alalla toisissa jäsenvaltioissa vallitseviin edellytyksiin nähden, ei muuta sitä, että toimenpiteet ovat tukea ([91]).

5.1.7 PÄÄTELMÄ TUEN OLEMASSAOLOSTA

(160) Edellä sanotun perusteella vuosina 2012 ja 2013 niille peruskuormasähkön kuluttajille, joiden vuotuinen sähkönkulutus ylitti 10 GWh ja 7 000 käyttötuntia, myönnetty täysi vapautus verkkomaksuista on valtiontukea, sillä sen avulla nämä kuluttajat vapautettiin niiden sähkönkulutuksesta aiheutuneista verkkomaksuista ja vähimmäismaksusta, joka oli 20 prosenttia julkaistusta verkkomaksusta.

(161) Vuonna 2011 myönnettyä vapautusta verkkomaksuista ei rahoitettu valtion varoista, eikä se näin ollen ollut valtiontukea.

([87]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.3.2001, *PreussenElektra*, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, ja unionin tuomioistuimen tuomio 13.9.2017, *ENEA*, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671.
([88]) Unionin tuomioistuimen tuomio 8.5.2013, *Libert ym.*, yhdistetyt asiat C-197/11 ja C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, 76 kohta.
([89]) Unionin tuomioistuimen tuomio 8.5.2013, *Libert ym.*, yhdistetyt asiat C-197/11 ja C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, 77 kohta.
([90]) Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.9.1980, *Philip Morris*, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, 11 kohta.
([91]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.3.2005, *Wolfgang Heiser v. Finanzamt Innsbruck*, C-172/03, ECLI:EU:C:2004:678, 54 kohta.

5.2 *SÄÄNTÖJENVASTAISUUS*

(162) Koska Saksa ei ilmoittanut toimenpiteestä ennen sen toteutusta, se ei täyttänyt SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisia velvollisuuksiaan. Näin ollen tuki on sääntöjenvastaista valtiontukea.

5.3 *SOVELTUVUUS SISÄMARKKINOILLE*

(163) Jäljempänä esitetty arviointi tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille koskee ainoastaan peruskuormasähkön kuluttajille vuosina 2012 ja 2013 myönnettyä täyttä vapautusta, sillä se on valtiontukea (ks. johdanto-osan 160 kappale).

(164) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään komissio esitti epäilyjä siitä, voidaanko peruskuormasähkön kuluttajille myönnetyn täyden vapautuksen verkkomaksuista katsoa soveltuvan sisämarkkinoille. Sen vuoksi komissio pyysi Saksaa toimittamaan lisähuomautuksia täyden vapautuksen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.

(165) Saksan mukaan täyttä vapautusta voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b tai c alakohdan nojalla, koska sillä pyrittiin pääsemään seuraaviin tavoitteisiin:

— luotettavan sähköntuotannon takaaminen

— uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistäminen

— järjestelmän käyttäjiä syrjimättömän, direktiivin 2009/72/EY 32 artiklassa tarkoitetun verkkoon pääsyä koskevan järjestelmän toteuttaminen

— sen varmistaminen, että verkkomaksut vastaavat todellisia kustannuksia asetuksen (EY) N:o 714/2009 14 artiklan mukaisesti.

(166) Saksan mukaan täysi vapautus yleensäkin tehostaa Euroopan teollisuuden kilpailukykyä ja on Euroopan uudelleenteollistamista koskevan unionin tavoitteen mukainen.

5.3.1 SOVELTUVUUS 107 ARTIKLAN 3 KOHDAN B ALAKOHDAN NOJALLA

(167) Saksan ensimmäisestä soveltuvuutta koskevasta perustelusta todettakoon, ettei täysi vapautus liity mihinkään tiettyyn ja konkreettiseen ”Euroopan yhteistä etua koskevaan tärkeään hankkeeseen”. Saksa ei ole kuvannut sellaista hanketta, jonka toteuttamista täysi vapautus verkkomaksuista edistäisi. Saksa ei liioin ole toimittanut sellaisia tietoja, jotka osoittaisivat, että täydellä vapautuksella poistettaisiin Saksan taloudessa oleva vakava häiriö. Täyttä vapautusta ei siis voida perustella SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla.

5.3.2 SOVELTUVUUS 107 ARTIKLAN 3 KOHDAN C ALAKOHDAN NOJALLA

(168) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrätään valtiontuen kieltämistä unionissa koskevasta yleisperiaatteesta. Komissio voi kuitenkin todeta tukitoimenpiteen soveltuvaksi suoraan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla, jos sillä on tarkkaan määritetty yhteisen edun mukainen tavoite ja jos toimenpide on asianmukainen tämän tavoitteen saavuttamiseksi ([92]), tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi ja jos sillä on kannustava vaikutus ja jos se on oikeasuhteinen, mikäli yhteisen edun mukaisen tavoitteen myönteiset vaikutukset ovat suuremmat kuin kilpailuun ja kauppaan kohdistuvat kielteiset vaikutukset.

(169) Soveltuvuuden osalta todistustaakka on jäsenvaltiolla ([93]).

(170) Koska Saksa on väittänyt, että täysi vapautus edisti uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön tuotantoa ja paransi toimitusvarmuutta, komissio on selvittänyt, onko tämä tukitoimenpide ympäristönsuojeluun myönnettävää valtiontukea koskevien yhteisön suuntaviivojen ([94]) mukainen. Suuntaviivoissa ei kuitenkaan ole soveltuvuuteen liittyviä sääntöjä toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on taata toimitusvarmuus. Uusiutuvien energialähteiden käytön edistämisen osalta suuntaviivat sisältävät vain uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön tuotantolaitoksille myönnettävää tukea koskevia soveltuvuuskriteerejä (suuntaviivojen 1.5.6 jakso).

([92]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomio 14.1.2009, *Kronoply v. komissio*, T-162/06, ECLI:EU:T:2009:2, erityisesti 65, 66, 74 ja 75 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 8.6.1995, *Siemens v. komissio*, T-459/93, ECLI:EU:T:1995:100, 48 kohta.

([93]) Tuomioistuimen tuomio 28.4.1993, *Italia v. komissio*, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, 20 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.6.2005, *Regione autonoma della Sardegna v. komissio*, T-171/02, ECLI:EU:T:2005:219, 166–168 kohta.

([94]) Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle (2008/C 82/01) (EUVL C 82, 1.4.2008, s. 1).

Nämä kriteerit eivät kuitenkaan liity nyt käsiteltävänä olevan asian kaltaisiin toimenpiteisiin, joissa kyse on sähkönkuluttajien vapauttamisesta verkkomaksuista niiden ”kannustamiseksi” pysymään verkkoon liitettynä, jotta olisi todennäköisempää, että kuluttajat kuluttaisivat myös uusiutuvista lähteistä tuotettavaa sähköä sitten, kun sitä tuotetaan. Suuntaviivoja ei voida soveltaa nyt käsiteltävään asiaan. Siksi komissio on tutkinut täyden vapauden soveltuvuuden sisämarkkinoille suoraan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.

5.3.2.1 ***Yhteisen edun mukainen tavoite ja tuen tarkoituksenmukaisuus***

5.3.2.1.1 **Yhdenmukaisuus verkkomaksuja koskevan EU-lainsäädännön kanssa**

(171) Tältä osin viitataan tämän päätöksen johdanto-osan 85–121 kappaleessa esitettyihin havaintoihin. Kuten näissä havainnoissa on osoitettu, tietyt kriteerit täyttäville peruskuormasähkön kuluttajille vuosina 2011–2013 myönnetystä täydestä vapautuksesta koitui niille valikoivaa etua, koska ne vapautettiin samalla myös niiden sähkönkulutuksesta johtuvista verkkokustannuksista. Tämä on vastoin tavoitetta, jonka mukaan on varmistettava, että verkkomaksut vastaavat todellisia kustannuksia asetuksen (EU) N:o 714/2009 14 artiklan mukaisesti, ja se on myös vastoin syrjimättömyyden periaatetta. Siksi komissio ei yhdy Saksan näkemykseen, jonka mukaan täysi vapautus verkkomaksuista edistää näiden tavoitteiden saavuttamista tai että se olisi tarpeen EU:n lainsäädännön nojalla.

5.3.2.1.2 **Toimitusvarmuuden takaaminen ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistäminen**

(172) Saksa väittää, että täysi vapautus edisti toimitusvarmuutta ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käyttöä kolmella tavalla (ks. johdanto-osan 165 kappale):

— Saksan mukaan peruskuormasähkön kuluttajat ensinnäkin vastasivat verkon vakautta parantavasta palvelusta vuosina 2011–2013, ennen kuin verkkoa vakauttava toimet voitiin ottaa käyttöön. Saksa katsoo, että maksuvapautuksen saaneiden peruskuormasähkön kuluttajien jatkuva ja tasainen sähkönkulutus vähentäisi verkon kuormitusta ja siten vakauttaisi sitä. Maksuista vapautetun peruskuormasähkön kulutuksen ennakoitavuus edistäisi sähköntuotantokapasiteetin tehokasta hyödyntämistä samalla, kun taajuus- ja jännitepoikkeamat vähenisivät. Tämä pienentäisi reservien ja täydennyssähkön tarvetta. Lisäksi Saksa katsoo, että maksuvapautuksen saaneet peruskuormasähkön kuluttajat sijaitsevat usein suurten voimalaitosten lähettyvillä. Näin ollen sähkönsiirtomatka on melko lyhyt, mikä taas pienentää siirtohäviöitä ja loistehon varmistavien laitteiden tarvetta. Asianomaiset osapuolet ovat myös korostaneet, että peruskuormasähkön kuluttajat on usein sisällytetty siirtoverkonhaltijoiden viisivaiheiseen kuormituksenohjaussuunnitelmaan sopimuksetta ja korvauksetta. Lisäksi jotkut asianomaiset osapuolet ovat todenneet, että loppukäyttäjien on täytettävä tietyt tekniset määritykset, jos ne haluavat liittyä sähköverkkoon, ja että tämä edellyttää tiettyjä investointeja, joilla parannetaan jännitetason ylläpitoa ilman, että siitä maksettaisiin korvausta.

— Saksan mukaan perinteisiä voimalaitoksia tarvittiin myös varmistamaan verkonhallinta silloin, kun uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käyttö lisääntyi odotettua nopeammin eikä sähköntuotantojärjestelmään ollut vielä kehitetty joustavuutta parantavia ratkaisuja (kuten kysynnänohjausta ([95])), sillä perinteiset voimalaitokset tuottavat myös tärkeitä lisäpalveluja verkkoon, ja jotta nämä perinteiset voimalaitokset säilyisivät, tarvittiin peruskuormasähkön kuluttajia etenkin, kun uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan sähkön osuus kasvoi.

— Samalla Saksa toteaa, että peruskuormasähkön kuluttajien vakaalla sähkönkulutuksella varmistettiin, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa sähköä myös käytettiin aina, kun sitä tuotettiin. Tämä puolestaan vähensi tarvetta ryhtyä (muihin ja kalliimpiin) verkkoa vakauttaviin toimiin (toiminnan rajoittaminen). Tämä taas vauhditti energiakäännettä ja edisti uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käyttöä.

(173) Todettakoon yleisesti, että toimitusvarmuuden varmistamisen ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämisen katsotaan olevan yhteisen edun mukaisia tavoitteita ([96]).

([95]) Kysynnänohjaus tarkoittaa sitä, että loppukäyttäjät mukauttavat sähkönkulutustaan niiden normaaleihin kulutuskäytäntöihin nähden sähkön hinnanmuutosten mukaan (kulutusta vähennetään hintojen noustessa ja lisätään hintojen laskiessa).

([96]) Ks. toimitusvarmuudesta SEUT-sopimuksen 194 artiklan 1 kohdan b alakohta ja direktiivin 2009/72/EY 3 artiklan 11 kohta sekä unionin tuomioistuimen tuomio 22.10.2013, *Staat der Nederlanden v. Essent ym.*, yhdistetyt asiat C-105/12–C-107/12, ECLI:EU:C:2013:677, 59 kohta; ks. uusiutuvista lähteistä peräisin olevien energiamuotojen kehittämisestä SEUT-sopimuksen 194 artiklan 1 kohdan c alakohta ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä 23.4.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY (EUVL L 140, 5.6.2009, s. 16), ympäristönsuojeluun myönnettävää valtiontukea koskevien yhteisön suuntaviivojen 48 kohta ja komission 23.7.2014 antaman päätöksen (valtiontuki SA. 38632 – Saksa – Vuoden 2014 EEG-laki – Uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa energiaa koskevan lain muuttaminen) päätöksen johdanto-osan 231 kappale (EUVL C 325, 2.10.2015, s. 4).

(174) On kuitenkin todettava, ettei ole osoitettu selvästi, että täysi vapautus saattaisi vaikuttaa toimitusvarmuutta ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämistä koskevien tavoitteiden toteutumiseen ja että se olisi tämän kannalta tarkoituksenmukaista. Saksa ei ole etenkään osoittanut, että täysi vapautus saattaisi vaikuttaa mainittujen tavoitteiden toteutumiseen ja olla sen kannalta tarkoituksenmukainen. Kuten jäljempänä selitetään, täysi vapautus johtaa tavoitteiden toteutumisen kannalta ristiriitaisiin tuloksiin, ja se voi myös estää näiden tavoitteiden toteutumisen.

5.3.2.1.2.1 *Peruskuormasähkön kulutus voi olla esteenä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämiselle ja toimitusvarmuuden varmistamiselle*

(175) Osoittaakseen, että StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla myönnetty täysi vapautus oli omiaan vaikuttamaan toimitusvarmuuden varmistamiseen vuosina 2011–2013 ja oli sen kannalta tarkoituksenmukaista, Saksa on viitannut peruskuormasähkön kuluttajien tiettyihin ominaisuuksiin, jotka helpottavat verkon hallintaa ja hyödyttävät kaikkia verkonkäyttäjiä: niiden vakaa ja ennustettava sähköntarve vähentää tasaustoimien, reservien käytön ja ajojärjestyksen uudelleen määrittämisen tarvetta. Lisäksi ne aiheuttavat muita vähemmän sähköhäviötä siirron aikana ja pienentävät loistehon kompensointilaitteiden tarvetta, koska ne sijaitsevat yleensä voimalaitosten lähellä.

(176) Nämä seikat voivat vähentää verkkokustannuksia ja helpottaa verkon hallintaa. Niiden voidaan katsoa myös epäsuorasti auttavan siirtoverkonhaltijoita täyttämään toimitusvarmuuden varmistamista koskevat velvoitteensa. Jos kuitenkin oletetaan, että täsmälleen samat seikat, jotka otettiin jo huomioon yksilöllisten verkkomaksujen perustelemisessa, voidaan ottaa uudelleen huomioon, jotta vapautusta voitaisiin pitää yhteisen edun mukaisena tavoitteena, vapautus ei missään tapauksessa olisi tarpeen, sillä ei olisi kannustavaa vaikutusta eikä sillä varmistettaisi tuen oikeasuhteisuutta. Tätä perustellaan jäljempänä tarkemmin (5.3.2.2–5.3.2.4 jakso). Lisäksi, kuten jäljempänä osoitetaan, vapautus ja ehdot, joiden mukaan se myönnettiin, voivat olla myös esteitä joustavuutta parantaville toimille, jotka Saksa otti käyttöön vuonna 2013 toimitusvarmuuden kohentamiseksi (ks. johdanto-osan 179 kappale jäljempänä), ja se voi myös lisätä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämiseen liittyviä kustannuksia (ks. johdanto-osan 181 kappale jäljempänä). Näistä syistä vapautusta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena tavoitteiden (toimitusvarmuuden ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistäminen) toteutumisen kannalta.

(177) Saksa ja asianomaiset osapuolet toteavat myös, että täydestä vapautuksesta voisi olla hyötyä taajuuden säätelyssä ja jännitetason ylläpitämisessä.

(178) Taajuuden säätely ja jännitetason ylläpitäminen, joihin Saksa ja asianosaiset viittaavat, eivät kuitenkaan ole peruskuormasähkön kuluttajien vaan perinteisten voimalaitosten tarjoamia palveluja, minkä sekä Saksa että asianomaiset osapuolet myöntävätkin huomautuksissaan. Lisäksi ne väittävät, että peruskuormasähkön kuluttajia tarvitaan perinteisten voimalaitosten kannattavuuden säilyttämiseksi. Tätä väitettä tarkastellaan johdanto-osan 183–188 kappaleessa, ja komissio viittaa näissä kappaleissa esitettyihin havaintoihin. Viisivaiheisen kuormituksenohjaussuunnitelman osalta viitataan johdanto-osan 97 kappaleessa esitettyihin havaintoihin, joiden mukaan täyttä vapautusta ei voitu katsoa korvaukseksi viisivaiheiseen kuormituksenohjaussuunnitelmaan sisällyttämisestä. Niistä laitteista, jotka peruskuormasähkön kuluttajien on asennettava täyttääkseen sen vaatimuksen, että muutoskerroin pysyy välillä + 0,9 ja – 0,9, on jo todettu, että tämän velvoitteen tarkoituksena on varmistaa verkon turvallinen ja normaali hallinta. Lisäksi tämä velvoite koskee jokaista kuluttajaa, joka hakee pääsyä verkkoon, eikä pelkästään peruskuormasähkön kuluttajia (ks. johdanto-osan 99 kappale ja sitä seuraavat kappaleet). Sillä ei siis voida perustella vapautuksen myöntämistä peruskuormasähkön kuluttajille.

(179) Saksa ilmaisi huomautuksissaan, että täydestä vapautuksesta oli hyötyä toimitusvarmuudelle vain siirtymäjaksolla (2011–2013) ennen erilaisten sähköjärjestelmän joustavuutta parantavien toimien käyttöönottoa. Saksa antoi kuitenkin jo vuonna 2012 irrotuskelpoisia kuormasopimuksia koskevan asetuksen (jäljempänä 'ABLAV-asetus') ([97]), jonka tarkoituksena oli ostaa kolme gigawattia (jäljempänä 'GW') irrotuskelpoista kuormaa kysynnän joustavoittamiseksi. Asetus tuli voimaan vuonna 2013 (täyden vapautuksen viimeisenä voimassaolovuotena), ja se perustui EnWG 2011 -lain 13 §:n 4a momenttiin. Sen tarkoituksena oli tuoda verkonhaltijoiden saataville irrotuskelpoisia kuormia sellaisia tilanteita varten, jolloin kysyntää on liikaa saatavilla olevaan tuotantoon nähden. Näitä tilanteita voi ilmaantua useammin sellaisissa sähköverkoissa, joissa käytettävän uusiutuvista lähteistä

([97]) BGBl. I s. 2998.

peräisin olevan sähkön osuus on (ajoittain) suuri: tällöin tuulen tai auringonsäteilyn nopea heikkeneminen voi johtaa myös äkilliseen tuotannon supistumiseen. Myös tuuli- ja aurinkoenergiaa voidaan saada sääennusteen perusteella odotettua vähemmän. On kuitenkin todettava, että peruskuormasähkön kuluttajien täysi vapautus on tosiasiassa kannustin niille kuluttajille olla tarjoamatta ABLAV-asetuksen mukaista irrotettavaa kuormaa, koska tällöin ne eivät saavuttaisi 7 000 käyttötunnin rajaa, ja tällöin vapautus on ristiriidassa toisen toimen tavoitteen eli toimitusvarmuuden varmistamisen kanssa. Näin ollen täysi vapautus oli vuonna 2013 esteenä toiselle toimelle eli toimitusvarmuuden varmistamiselle, sillä se ei kannustanut peruskuormasähkön kuluttajia tarjoamaan irrotuskelpoista kuormaa.

(180) Saksa on lisäksi väittänyt, että maksuista vapautettu peruskuormasähkön kulutus vaikuttaisi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämiseen, koska se pienentäisi käytön edistämisen kustannuksia. Saksa on myös todennut, että peruskuormasähkön kuluttajien vakaalla sähkönkulutuksella varmistettiin, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa sähköä myös käytettiin aina, kun sitä tuotettiin. Tämä puolestaan vähensi tarvetta rajoittaa sähköntuotantolaitosten toimintaa ja maksaa uusiutuvia lähteitä käyttäville laitoksille korvauksia.

(181) Tältä osin on todettava, että koska vuosina 2011–2013 ei ollut uusiutuvia lähteitä käyttäviin sähköntuotantolaitoksiin liitettyjä varastoja eikä myöskään mahdollisuutta joustavoittaa kysyntää, saati kannustimia lisätä kulutusta silloin, kun uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa sähköä oli runsaasti, peruskuormasähkön kulutuksella voitiin epäsuorasti pienentää todennäköisyyttä, että uusiutuvia lähteitä käyttävien sähköntuotantolaitosten tuotantoa jouduttaisiin rajoittamaan. Voidaan siis katsoa, että vapautus edisti uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käyttöä. Vapautus saattoi kuitenkin epäsuorasti myös lisätä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämisen kustannuksia. Jos uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa sähköä ei olekaan saatavilla, kun tuuli- tai aurinkoenergian tuotanto supistuu äkillisesti sääolojen vuoksi, peruskuormasähkön kuluttajien vapautuksesta johtuvan joustamattomuuden takia perinteisten voimalaitosten, todennäköisimmin hiili- tai kaasuvoimalaitosten, tuotantoa on lisättävä, jotta voidaan täyttää peruskuormasähkön kuluttajien tarve silloin, kun uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön ajoittainen tuotanto supistuu äkillisesti. Tämän voidaan katsoa lisäävän uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämisen kustannuksia.

(182) Vapautus myönnettiin peruskuormasähkön kuluttajille niiden sijaintipaikasta riippumatta. Kuten vuoden 2012 tutkimus osoittaa (2.3 jakso), verkko voi ylikuormittua tietyissä olosuhteissa, kun esimerkiksi pohjoisessa tuotettu sähkömäärä ylittää siirtokapasiteetin, joka tarvitaan sähkön siirtämiseksi etelään, jossa kulutuspaikka sijaitsee. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi voimakkaan tuulen vuoksi. Vuoden 2012 tutkimuksessa esitetään skenaario (kuva 2.3), jossa mahdollisia verkon pullonkauloja simuloidaan voimakkaassa tuulessa. Tällaisessa tilanteessa täytyy rajoittaa ennen pullonkaulapaikkaa sijaitsevien voimalaitosten tuotantoa ja lisätä pullonkaulapaikan jälkeen sijaitsevien laitosten tuotantoa. Ajojärjestyksen uudelleen määrittämiseen liittyviin toimiin sisältyy korvaus sekä niille voimalaitoksille, joiden tuotantoa rajoitetaan, että niille, joiden tuotantoa lisätään. Jos peruskuormasähkön kuluttajan toimipaikka sijaitsee pullonkaulapaikan jälkeen, se ei vähennä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämisen kustannuksia vaan lisää niitä. Koska täysi vapautus ei riipu sijaintipaikasta ja koska se myönnettiin ottamatta verkon pullonkaulapaikkoja huomioon, vapautus on saattanut suurentaa uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämisen kustannuksia.

5.3.2.1.2.2 *Epäselvä yhteys täyden vapautuksen ja toimitusvarmuuden välillä*

(183) Saksan mukaan vapautus vaikuttaa (epäsuorasti) toimitusvarmuuteen, koska sillä taataan jatkuva kulutus, joka on edellytys perinteisten voimalaitosten tuotantokapasiteeteille. Se puolestaan on tarpeen paitsi verkkoa vakauttavien palvelujen tuottamiselle myös sähköntarpeen täyttämiselle sellaisessa markkinaympäristössä, jossa uusiutuviin lähteisiin perustuvan joustavan ja hajautetun tuotantokapasiteetin merkitys korostuu koko ajan enemmän. Saksa ja useat asianomaiset osapuolet ovat todenneet, että perinteiset voimalaitokset (jotka toimivat tahtigeneraattoreilla) tuottavat tietyn määrän tärkeitä verkkopalveluja, joita verkonhaltijat tarvitsevat, jotta verkko pysyy toiminnassa. Tällaisia palveluja ovat pääasiassa jännitetason ylläpitäminen ja taajuuden säätely. Ne katsovat, että elleivät perinteiset voimalaitokset toimi jatkuvasti, näitä järjestelmäpalveluja olisi vaikeampi hankkia ja ne olisivat joka tapauksessa kalliimpia (esimerkiksi suuremman reservin tarpeen vuoksi). Perinteiset voimalaitokset voivat toimia jatkuvasti kuitenkin vain, jos on riittävästi jatkuvaa kysyntää, jotta tuotettu sähkö myös kulutetaan. Saksan mukaan vuoden 2012 tutkimus osoittaa, että Saksa tarvitsee tulevina vuosina 8–25 GW:n verran sähköä perinteisistä voimalaitoksista luotettavan verkonhallinnan varmistamiseksi. Saksa väittää, että näiden perinteisten voimalaitosten ylläpitämiseen tarvitaan jatkuva ja vakaa kysyntä.

(184) Tältä osin on ensiksi todettava, että vuoden 2012 tutkimus tehtiin sen jälkeen, kun täysi vapautus oli jo myönnetty. Näin ollen sitä ei voida käyttää osoittamaan, että täysi vapautus oli tarpeen kyseisten perinteisten voimalaitoksen kannattavuuden varmistamiseksi. Lisäksi vapautuksen vaikutusta toimitusvarmuuteen ei ole vahvistettu, kuten jäljempänä osoitetaan.

(185) Toiseksi vuoden 2012 tutkimuksessa ei sinänsä viitata tarpeeseen varmistaa tietty jatkuva vähimmäiskulutus, eikä Saksa ole osoittanut, miten peruskuormasähkön kuluttajat liittyvät perinteisten voimalaitosten vähimmäistuotantovaatimuksiin. Saksa on ainoastaan selittänyt, että peruskuormasähkön kuluttajien jatkuva kulutus oli perinteisille voimalaitoksille kannustin pysyä markkinoilla. Vuoden 2012 tutkimuksessa tehdään ero perinteisten peruskuormavoimalaitosten (joita ovat ydinvoimalaitokset, jokivoimalaitokset ja ruskohiilivoimalaitokset) ja näitä joustavampien perinteisten voimalaitosten välille. Vähimmäistuotantovaatimus liittyy kumpaankin tuotantotyyppiin. Saksan ja kolmansien osapuolen huomautuksissa tätä eroa ei kuitenkaan tehdä, eivätkä ne ole selittäneet, miten peruskuormakulutus liittyy näihin tuotantotyyppeihin. Perinteisistä voimalaitoksista puhuessaan ne vaikuttavat viittaavan peruskuormavoimaloihin sen perusteella, että ne viittaavat vain vakaaseen tuotantoon ja vakaan kulutuksen tarpeeseen. Vuoden 2012 tutkimuksessa tehdään kuitenkin selväksi, ettei perinteisten voimalaitosten tuotantoa voida hoitaa vain peruskuormavoimaloiden turvin. Vuoden 2012 tutkimuksessa korostetaan, että järjestelmää pitää joustavoittaa ja että tuotannon mukauttamiseen ja vaihteluihin sopeuttamiseen tarvitaan aikaa. On vaikea nähdä, miten joustavat voimalaitokset ja peruskuormasähkön kuluttajat liittyvät toisiinsa. Kuten edellä johdanto-osan 96 kappaleessa on mainittu, esimerkiksi kaasuturbiinilaitosten kaltaisille perinteisille voimalaitoksille, joiden tuotantoa voidaan lisätä nopeasti, peruskuormasähkön kuluttajat eivät ole kannustin pysyä markkinoilla, koska näiden voimalaitosten kannattavuuteen vaikuttaa mahdollisuus korottaa sähkön hintaa järjestelmän ollessa kuormittunut.

(186) Väite, jonka mukaan vapautus vaikuttaa toimitusvarmuuteen, koska se auttaa varmistamaan, että perinteiset (peruskuorma)voimalaitokset pysyvät markkinoilla, perustuu kehäpäätelmään: koska myös peruskuormasähkön kuluttajat tarvitsevat jatkuvaa sähköntuotantoa, nekin ovat osaltaan vastuussa vuoden 2012 tutkimuksessa määritetystä vähimmäistuotannosta. Väittämällä, että peruskuormasähkön kuluttajia tarvitaan pitämään voimalaitoksia toiminnassa, Saksa ja asianomaiset osapuolet tukeutuvat kehäpäätelmään, sillä noita voimalaitoksia tarvitaan vastaamaan myös näiden kuluttajien omaan kysyntään. Tällä väitteellä ei siis voida tukea näkemystä, jonka mukaan täysi vapautus oli tarkoituksenmukainen toimitusvarmuuden takaamiseksi.

(187) Saksan ja asianomaisten osapuolten väite perustuu oletukseen, että peruskuormasähkön kuluttajat ovat ratkaisevan tärkeitä mainittujen voimalaitosten tuottaman sähkön ostamisen ja voimalaitosten kannattavuuden varmistamisen kannalta.

(188) Vuoden 2012 tutkimus kuitenkin osoittaa, ettei peruskuormasähkön kuluttajien olemassaolo riitä takaamaan peruskuormavoimalaitosten tuotannon jatkuvaa käyttöä ja varmistamaan näiden laitosten kannattavuutta. Vuoden 2012 tutkimuksen sivulla 1 todetaan, että uusiutuvia lähteitä käyttävien sähköntuotantolaitosten jatkuva lisääminen ja niiden priorisointi ajojärjestyksessä johtavat siihen, että perinteisten voimalaitosten (myös perinteisten peruskuormavoimaloiden) sähköntuotanto supistuu. Lisäksi Saksa myöntää, että silloin, kun kysyntä on vähäisempää ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa sähköä tuotetaan paljon, peruskuormasähkön kuluttajat käyttävät sitä ajojärjestyksen ja verkkoon pääsyn ensisijaisuuden vuoksi sen sähkön sijasta, jota normaalisti ovat tuottaneet perinteiset peruskuormavoimalaitokset. Tämä osoittaa, että peruskuormasähkön kuluttajien kulutuksella ei varmisteta perinteisten peruskuormavoimalaitosten kannattavuutta eikä sillä tehdä järjestelmän vakauttamistoimia (suuremmat reservivaatimukset, voimalaitosten tuotannon nopea lisääminen, kun uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tuotanto vähenee jne.) tarpeettomiksi, vaikka Saksa ja asianomaiset osapuolet väittävät, että niiltä säästytään, jos perinteiset voimalaitokset toimivat jatkuvasti.

5.3.2.1.2.3 *Päätelmä tuen tarkoituksenmukaisuudesta toimitusvarmuuden varmistamisessa ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämisessä*

(189) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, ettei Saksa ole osoittanut, että täysi vapautus voisi vaikuttaa toimitusvarmuuteen tai epäsuorasti uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämiseen tai että se olisi niiden kannalta tarkoituksenmukainen.

(190) Vaikka oletettaisiin, että peruskuormasähkön kuluttajien täysi vapautus verkkomaksuista oli tarkoituksenmukainen toimitusvarmuuden varmistamisen ja epäsuorasti myös uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämisen kannalta, on silti selvitettävä, voidaanko sitä pitää tarpeellisena näiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta, onko sillä kannustava vaikutus, onko se oikeasuhteinen ja onko toimenpiteen kielteinen vaikutus pienempi kuin sen myönteinen vaikutus. Jäljempänä osoitetaan, etteivät nämä vaatimukset täyty. Nämä perustelut ovat toissijaisia, sillä komissio katsoo, ettei tukea voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana jo pelkästään siitä syystä, ettei se todellisuudessa voi vaikuttaa yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen.

5.3.2.1.3 **Eurooppalaisen teollisuuden kilpailukyky**

(191) Saksa on painottanut, että päätös luopua ydinenergiasta ja lisätä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön osuutta johtaa siihen, että sähkökustannukset (sekä sähkön tuotantoon että sen siirtoon liittyvät kustannukset) kasvavat. Tämä asettaa erityisesti paljon sähköä kuluttavat teollisuudenalat (kuten paperi-, sementti- ja kemianteollisuus sekä alumiiniteollisuus ja ei-rautametalliteollisuus) huonompaan asemaan kuin muissa jäsenvaltioissa toimivat kilpailijat, joiden osalta kustannukset uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön lisäämisestä ovat merkittävästi pienemmät. Vapautuksen käyttöönotto loisi tällöin tasapuoliset toimintaedellytykset.

(192) On kuitenkin todettava, ettei vapautus luo tasapuolisia toimintaedellytyksiä eikä se liity uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Täysi vapautus peruskuormasähkön kuluttajien yksilöllisiä kustannuksia vastaavista verkkokustannuksista tarkoittaa sitä, että saksalaiset peruskuormasähkön kuluttajat vapautetaan kaikista verkkokustannuksista, myös siihen verkko-osuuteen liittyvistä kustannuksista, joka liittää peruskuormasähkön kuluttajan lähimpään peruskuormavoimalaitokseen. Nämä kustannukset eivät liity millään tavoin uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseen, ja ne vastaavat kustannuksia, jotka muissa jäsenvaltioissa toimivien kilpailijoiden on maksettava normaalien tuotantokustannuksiensa osana ja jotka Saksassa toimivien kilpailijoiden ja kuluttajien on korvattava 19 §:n mukaisella lisämaksulla.

(193) Lisäksi on todettava, että täysi vapautus, jonka tavoitteena on parantaa kyseisten kuluttajien kilpailukykyä, vaikuttaa olevan vastoin asetuksen (EU) N:o 714/2009 14 artiklaa, koska se ei ole kustannuksia vastaava, ja myös vastoin direktiivin 2009/72/EY 32 artiklaa, koska se ei ole syrjimättömyysperiaatteen mukainen. Lainsäätäjän tai hallituksen päättämistä verkkomaksuista vapauttaminen vaikuttaa olevan myös vastoin direktiivin 2009/72/EY 37 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, jossa säädetään, että sääntelyviranomaisen on vahvistettava tariffit.

(194) Näistä syistä komissio katsoo, että täysi vapautus peruskuormasähkön kuluttajien yksilöllisiä kustannuksia vastaavista verkkomaksuista, sikäli kun sillä pyritään parantamaan tuensaajien kilpailukykyä, ei ole omiaan edistämään yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamista.

5.3.2.2 ***Täyden vapautuksen tarpeellisuus***

(195) Jäljempänä osoitetaan (johdanto-osan 197–199 kappale), että vaikka oletettaisiin Saksan näyttäneen toteen, että täysi vapautus saattoi vaikuttaa uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämiseen epäsuorasti ja toimitusvarmuuden varmistamiseen ja että se oli niiden kannalta tarkoituksenmukainen, sitä, että täysi vapautus oli tarpeen vuosina 2012–2013 näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, ei ole kuitenkaan osoitettu. Näin olisi ollut vain siinä tapauksessa, jos Saksa olisi osoittanut, että täysi vapautus oli tarpeen peruskuormakulutuksen ylläpitämiseksi ja sen ehkäisemiseksi, etteivät peruskuormasähkön kuluttajat lähde verkosta.

(196) Kuten jäljempänä osoitetaan, Saksa ei näyttänyt toteen, että ilman täyttä vapautusta peruskuormasähkön kuluttajat lähtisivät sähköverkosta ja rakentaisivat joko suoran sähkölinjan voimalaitokseen tai alkaisivat tuottaa sähkönsä itse. Saksa ei liioin osoittanut, että ilman täyttä vapautusta kyseiset tuensaajat muuttaisivat kulutuskäytäntöään ja että niiden kuormitusprofiili muuttuisi vaihtelevaksi ja ennakoimattomaksi.

Täyttä vapautusta ei tarvita estämään peruskuormasähkön kuluttajia rakentamasta suoraa sähkölinjaa

(197) Saksa ei ole osoittanut, että jos vapautuksesta hyötyneiltä peruskuormasähkön kuluttajilta perittäisiin silti yksilölliset verkkomaksut, kuten olisi yleensä tehtävä EnWG-lain 24 §:n nojalla, ne lakkaisivat edistämästä yhteisen edun mukaisen tavoitteen (verkon vakauttaminen ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistäminen) saavuttamista rakentamalla suoran yhteyden voimalaitokseen.

(198) Tämä vaikuttaa erittäin epätodennäköiseltä, kun otetaan huomioon, että yksilölliset verkkomaksut lasketaan fyysisen reitin menetelmällä, jossa selvitetään peruskuormasähkön kuluttajan verkkoliitäntäpisteen (sähköasema) ja lähimmän peruskuormavoimalaitoksen välisen verkko-osuuden käyttöön liittyvät kustannukset. Yksilölliset verkkomaksut siis vastaavat niitä kustannuksia, jotka aiheutuisivat suoran sähkölinjan rakentamisesta lähimpään peruskuormasähkön kuluttajan sähköntarpeen kannalta sopivaan peruskuormavoimalaitokseen. Jos kustannukset

ovat samat, peruskuormasähkön kuluttaja pysyy mieluummin verkkoon liitettynä kuin aloittaa pitkän lupamenettelyn, jonka tulos on epävarma. Koska suora sähkölinja kulkee usein sellaisten maa-alueiden läpi, jotka eivät kuulu peruskuormasähkön kuluttajalle, tarvitaan erilaisia lupia ja hyväksyntöjä, joita on vaikea saada, koska suuri yleisö usein vastustaa sähkölinjojen rakentamista. Lisäksi yksilölliset verkkomaksut ovat tosiasiassa useimmiten pienemmät kuin suoran sähkölinjan rakentamiskulut. Peruskuormasähkön kuluttajalle suora sähkölinja toisi siis tuntuvia investointikustannuksia, ja linjan rakentamista edeltäisivät pitkät ja kalliiksi tulevat lupamenettelyt. Kaikki linjan kiinteät kustannukset tulisivat yksittäisen käyttäjän maksettaviksi, kun taas fyysisen reitin menetelmässä käyttäjä maksaa vain oman osuutensa näistä kustannuksista.

Täyttä vapautusta ei tarvita välttämään se, että peruskuormasähkön kuluttajat alkavat tuottaa oman sähkönsä

(199) Saksa ei ole näyttänyt toteen, että jos täyden vapautuksen saaneilta tuensaajilta olisi peritty yksilölliset verkkomaksut, kuten yleensä tehtäisiin EnWG-lain 24 §:n nojalla, ne olisivat saattaneet alkaa tuottaa oman sähkönsä itse. Saksa ei ole toimittanut sellaisia asiakirjoja, joiden mukaan olisi vaikuttanut siltä, että peruskuormasähkön kuluttajat olisivat aikoneet alkaa tuottaa oman sähkönsä itse yksilöllisten verkkomaksujensa suuruuden mukaan ennen täyden vapautuksen käyttöönottoa. Saksan toimittamat tiedot päinvastoin osoittavat, ettei täysi vapautus vaikuta peruskuormasähkön kuluttajien päätökseen ryhtyä sähkön suhteen omavaraisiksi. Saksa on toimittanut luvut kymmenestä suurimmasta tuensaajasta sähkönkulutuksen alalla vuosina 2013–2015 (tämä ajanjakso kattaa täyden vapautuksen viimeisen voimassaolovuoden ja kaksi vuotta, joiden aikana perittiin yksilöllisiä verkkomaksuja). Nämä tiedot osoittavat, että näistä kymmenestä yrityksestä kuudella ei ollut omaa sähköntuotantolaitosta vuonna 2013 eivätkä ne hankkineet sellaista sen jälkeen, kun yksilölliset verkkomaksut otettiin taas käyttöön ([98]). Neljän muun yrityksen ([99]) tiedot puolestaan osoittavat, että yksi näistä yrityksestä syöttää tuottamansa sähkön kokonaan verkkoon. Näistä yrityksistä kolmella muulla oli oma sähköntuotantolaitos jo vuonna 2013 ja ne jatkoivat sen käyttöä koko vuosien 2013–2015 välisen ajanjakson ajan. Yksi näistä yrityksistä käytti itse tuottamaansa sähköä aiempaa vähemmän, toinen aiempaa enemmän ja kolmannella käyttö oli melko vakaata. Tämä vahvistaa, että täyttä vapautusta tarvita estämään omaa sähköntuotantoa ja että peruskuormasähkön kuluttajat tekivät päätöksen omasta sähköntuotannosta muiden tekijöiden pohjalta. Saksa on vahvistanut tämän valtiontukiasiassa SA.46526 (2017/N) ([100]) antamissaan huomautuksissa, kun se totesi ensinnäkin, että energiaintensiivisen teollisuuden ([101]) omavaraisuusratkaisuihin siirtymistä vauhdittivat synergiat lämmöntuotantotarpeen sekä jätekaasujen ja prosessijätteiden tuotannon kanssa, ei siis mahdollisuus välttyä maksamasta sähkömaksuja, joita kuluttajat maksavat Saksassa uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön rahoittamiseksi (ns. EEG-lain mukainen lisämaksu) ([102]). Lisäksi Saksa osoitti, että huolimatta EEG-lain mukaisen lisämaksun tuntuvasta korottamisesta vuosina 2011–2014 (EEG-lain mukaisen lisämaksu oli sähkön tukkuhintaa suurempi vuodesta 2013 alkaen), omavaraisuus neljällä keskeisellä sitä hyödyntävällä toimialalla (paperi- ja kemianteollisuus, metalliteollisuus, öljynjalostamot) pysyi vuosina 2010–2014 varsin vakaana ([103]).

Väitetty vaikutus verkon vakauteen on jo otettu huomioon yksilöllisissä verkkomaksuissa

(200) Perustellakseen täyttä vapautusta Saksa on todennut, että peruskuormakulutuksen vakaus ja ennakoitavuus ovat tärkeitä seikkoja, joilla helpotetaan verkon hallintaa, ja että ne edistävät siten epäsuorasti myös toimitusvarmuutta.

(201) On kuitenkin todettava, että kaikki nämä seikat on jo otettu huomioon yksilöllisten verkkomaksujen laskemisessa, sillä niiden laskennassa kullekin peruskuormasähkön kuluttajalle kohdistetaan vain ne kustannukset, jotka liittyvät kyseisen kuluttajan ja lähimmän peruskuormavoimalaitoksen, joka voi täyttää sen sähköntarpeen, väliseen verkkoliitäntään. Täydennysenergian kustannukset eivät sisälly yleisiin verkkomaksuihin sen paremmin kuin yksilöllisiin verkkomaksuihinkaan. Erilaisten reservien ja ajojärjestyksen uudelleen määrittämisen kustannukset eivät sisälly yksilöllisesti laskettuihin verkkomaksuihin, ja sähkönsiirrossa syntyvät energiahäviöt jaetaan kuluttajille sen mukaan, mikä on niiden osuus verkon käytöstä. Myös loistehon kompensointilaitteiden tarpeen väheneminen otetaan huomioon, sillä nämä laitteet sisällytetään yksilöllisten verkkomaksujen laskentaan vain, jos ne sijaitsevat peruskuormavoimalaitoksen ja peruskuormasähkön kuluttajan välisellä verkko-osuudella.

([98]) Näiden yritysten toimialat olivat […] ja […].
([99]) Näiden yritysten toimialat olivat […], […] ja […]teollisuus.
([100]) Komission 19 päivänä joulukuuta 2017 antama päätös SA.46526 (2017/N) – Saksa – Reduced surcharge for self-generation under EEG 2017.
([101]) Saksa on todennut, että useimmat peruskuormasähkön kuluttajat olivat energiaintensiivisiä yrityksiä.
([102]) Ks. komission asiassa SA.46526 antaman päätöksen johdanto-osan 60 kappale.
([103]) Ks. komission asiassa SA.46526 antaman päätöksen johdanto-osan 61 kappale.

(202) Koska tässä laskennassa jokaiselle peruskuormasähkön kuluttajalle kohdistetaan vain ne kustannukset, jotka liittyvät kyseisen kuluttajan ja lähimmän sellaisen peruskuormavoimalaitoksen, joka voi täyttää kuluttajan sähköntarpeen, väliseen verkkoliitäntään, on todettava, että peruskuormasähkön kuluttajista verkonhallinnalle ja epäsuorasti myös toimitusvarmuudelle koituvat hyödyt on jo otettu asianmukaisesti huomioon yksilöllisissä verkkomaksuissa. Näin ollen täyden vapautuksen kaltaiselle tukitoimenpiteelle ei ole tarvetta eikä Saksa ole osoittanut, että (esimerkiksi fyysisen reitin menetelmällä määritettäviin) yksilöllisiin kustannuksiin perustuvia verkkomaksuja perittäessä tuensaajat muuttuisivat sellaisiksi kuluttajiksi, joiden kulutusprofiili olisi epävakaa ja ennakoimaton.

5.3.2.3 ***Kannustava vaikutus***

(203) Saksa ei ole osoittanut, että täysi vapautus verkkomaksuista vaikuttaisi kannustavasti. Tuella on kannustava vaikutus, jos se muuttaa yritysten käyttäytymistä niin, että ne harjoittavat sellaista ylimääräistä toimintaa, jota ne eivät harjoittaisi ilman tukea tai harjoittaisivat rajoitetusti tai eri tavalla.

(204) Useat seikat asiakirjoissa osoittavat, että monissa tapauksissa täysi vapautus myönnettiin peruskuormasähkön kuluttajille sellaista kulutuskäytäntöä varten, joka vastaa niiden tavanomaista kulutuskäytäntöä, koska niiden tuotantoprosessiin sisältyy jatkuva sähkönkulutus. Peruskuormasähkön kuluttajien yksilölliset verkkomaksut ovat olleet käytössä vuodesta 2005. Aluksi nämä maksut olivat mahdollisia vain niille peruskuormasähkön kuluttajille, joiden vuotuinen käyttötuntimäärä oli 7 500. Täysi vapautus ei muuttanut ainakaan niiden peruskuormasähkön kuluttajien kulutuskäytäntöä, jotka jo hyötyivät yksilöllisistä verkkomaksuista alkuperäisen järjestelyn aikana, verrattuna siihen, mikä niiden käytäntö oli yksilöllisiä verkkomaksuja sovellettaessa. Näin ollen tuella ei ollut kannustavaa vaikutusta. Samoin niiden peruskuormasähkön kuluttajien määrä, jotka maksoivat yksilöllisiä verkkomaksuja vuonna 2014, on hyvin lähellä niiden peruskuormasähkön kuluttajien määrää, jotka saivat vapautuksen vuosina 2011–2013, ja hakijat olivat usein samoja. Myös tämä vahvistaa sen, ettei täysi vapautus ole muuttanut useimpien peruskuormasähkön kuluttajien toimintaa verrattuna siihen, miten ne toimivat yksilöllisiä verkkomaksuja sovellettaessa. Saksan tuomioistuimien päätelmät ovat samat (ks. johdanto-osan 52 kappale). Lisäksi vuoden 2015 arviointikertomuksessa mainitaan useiden verkonhaltijoiden todenneen, että kyseisillä peruskuormasähkön kuluttajilla oli ollut sama kulutuskäytäntö jo ennen täyden vapautuksen käyttöönottoa ([104]).

5.3.2.4 ***Oikeasuhteisuus, kielteinen vaikutus kaupankäynnin edellytyksiin ja kokonaisarvio***

(205) Vaikka oletettaisiin, että täysi vapautus oli joillekin peruskuormasähkön kuluttajille tarkoituksenmukainen ja tarpeen yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamisessa ja että sillä oli kannustava vaikutus, on silti todettava, ettei täysi vapautus ollut oikeasuhteinen. Lisäksi tuen kielteinen vaikutus oli suurempi kuin sen teoriassa mahdollinen myönteinen vaikutus.

(206) Ollakseen oikeasuhteinen täysi vapautus olisi täytynyt rajoittaa määrältään sellaiseksi, että se olisi kannustanut kyseisiä peruskuormasähkön kuluttajia muuttamaan toimintaansa joko toimitusvarmuutta tai uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käyttöä edistävään suuntaan.

(207) Saksa ei kuitenkaan ole osoittanut, että täyttä vapautusta olisi rajoitettu määrältään sellaiseksi, että se olisi kannustanut peruskuormasähkön kuluttajia muuttamaan kulutuskäytäntöään, tai että täysi vapautus on kilpailua vähiten vääristävä keino, jolla peruskuormasähkön kuluttajien panos verkon vakauden ja toimitusvarmuuden ylläpitämiseen olisi saatu säilytettyä. Tältä osin jotkin asianomaiset osapuolet ovat väittäneet, että 7 000 käyttötunnin rajan saavuttamisen varmistamiseksi niiden työntekijöiden oli varattava osa työajastaan kulutuksen seurantaan ja että jatkuva kulutus merkitsi myös jatkuvaa tuotantoa ja siis mahdollisesti myös varastojen täyttymistä silloin, kun tuotteiden kysyntä oli vähäisempää. Sama asianomainen osapuoli kuitenkin myöntää, että tähän liittyvät kustannukset vaihtelivat yrityksittäin. Vaikka oletettaisiin, että 7 000 käyttötunnin rajan saavuttaminen aiheuttaisi lisäkustannuksia joillekin peruskuormasähkön kuluttajille, ei ollut takeita siitä, että vapautus vastaisi kaikissa tapauksissa näiden lisäkulujen kattamiseen tarvittavaa summaa, eikä Saksa osoittanut, että näin olisi ollut.

(208) On myös todettava, ettei toimenpide vaikuta parantavan toimitusvarmuutta enempää kuin se, mikä oli jo otettu huomioon yksilöllisiä verkkomaksuja laskettaessa. Minkäänlaista lisähyötyä ei siis ole näytetty toteen. Tältä osin Saksa ja asianomaiset osapuolet kuitenkin toteavat, ettei sitä voida kvantifioida.

(209) Lisäksi on katsottava, että vaikka oletettaisiin, että peruskuormasähkön kuluttajat parantavat toimitusvarmuutta yksilöllisten verkkomaksujen määrittämisessä jo huomioon otettua verkkoa vakauttavaa vaikutusta enemmän ja

([104]) Ks. vuoden 2015 arviointiraportin s. 38.

että ne myös epäsuorasti edistävät uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käyttöä, Saksa ei ole osoittanut, että tuen määrä on rajattu siihen, mikä on tarpeen näiden myönteisten vaikutusten saavuttamiseksi. Vuoden 2015 arviointikertomuksessaan sääntelyviranomainen totesi, että verkonhaltijat, joiden verkkoon oli liitetty peruskuormasähkön kuluttajia, jakautuivat niihin, joiden mielestä peruskuormasähkön kuluttajat vakauttivat verkkoa, ja niihin, joiden mielestä näin ei ollut (ks. kertomuksen kuvat 6 ja 7 sekä kertomuksen sivulla 38 esitetyt havainnot). Koska kertomuksessa tätä jaottelua ei kuitenkaan tehdä, on epäselvää niiden verkonhaltijoiden osalta, joiden mielestä vakauttavia vaikutuksia oli, ovatko nämä vaikutukset olleet suuremmat kuin yksilöllisten verkkomaksujen laskennassa jo huomioon otetut vaikutukset. Yksi siirtoverkonhaltija selitti, että peruskuormasähkön kuluttajien vaikutus verkkojen vakauteen määräytyy verkossa vallitsevan tilanteen mukaan: ylikuormituksen yhteydessä peruskuormasähkön kuluttajat vaaransivat verkon vakauden, kun taas alikuormituksen aikana ne tukivat vakautta. Verkon vakauden kannalta optimaalista on joustava kuormitus ([105]). Peruskuormasähkön kuluttajat eivät kuitenkaan tuota joustavaa kuormitusta vaan vakaata ja joustamatonta kuormitusta. Jos peruskuormasähkön kuluttajien olisi määrä tarjota joustavuuspalveluja (esimerkiksi pienentää kulutusta verkonhaltijan pyynnöstä), ne eivät enää täyttäisi peruskuormasähkön kuluttajien määritelmää, sillä 7 000 käyttötunnin raja ei ylittyisi. Tämä vahvistaa ainakin sen, että – olettaen, että tietyissä tilanteissa peruskuormasähkön kuluttajat parantavat verkon vakautta enemmän kuin mitä on jo otettu huomioon yksilöllisten verkkomaksujen laskennassa – peruskuormasähkön kuluttajien lisävaikutus verkon vakauteen määräytyy tapauskohtaisesti, eikä voida automaattisesti olettaa, että sitä olisi kaikilla peruskuormasähkön kuluttajilla, joiden kulutus ylittää 10 GWh:n ja 7 000 käyttötunnin rajat. Ei myöskään voida olettaa, että täysi vapautus verkkomaksuista olisi kaikissa tapauksissa perusteltu.

(210) Saksa ja asianomaiset osapuolet ovat väittäneet, että vapautuksella varmistettaisiin sellaisten perinteisten peruskuormavoimalaitosten olemassaolo, jotka ovat myös tärkeitä lisäpalvelujen tuottajia. Tältä osin on todettava, että väite perustuu oletukseen, että vuoden 2012 tutkimuksessa määritetty vähimmäistuotantotarve pysyisi vakiona Saksassa vallitsevasta kysynnästä riippumatta, mikä ei pidä paikkaansa. Kuten tämän päätöksen johdantoosan 93 kappaleessa on todettu, vuoden 2012 tutkimuksen sivulla i) (tuloksia käsittelevässä osassa ”Ergebniszusammenfassung”) korostetaan, että vähimmäistuotannon määrään päinvastoin vaikuttaa suuresti kulloinenkin tilanne, etenkin uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön tuotanto mutta myös kysynnästä johtuva kuormitus. Saksa ei ole esittänyt mitään sellaista, joka osoittaisi, että täysi vapautus on rajattu vain siihen peruskuormasähkön kulutukseen, jota väitetään tarvittavan perinteisen peruskuormavoimalaitosten olemassaolon turvaamiseksi, tai että sitä muutettaisiin ajan myötä muuttuvien tarpeiden mukaan.

(211) Saksan mukaan kaupankäynnin edellytykset eivät ole vääristyneet kohtuuttomasti, koska vaikutus kilpailuun on vähäinen, kun otetaan huomioon, että toimenpide vaikutti merkittävästi toimitusvarmuuteen eikä se juuri vaikuttanut kilpailuun muissa jäsenvaltioissa toimivien yritysten kanssa, koska muihin jäsenvaltioihin verrattuna sähkön hinta on Saksassa erittäin korkea.

(212) Kuten 5.3.2.1–5.3.2.4 jaksossa on todettu, ei ole kuitenkaan osoitettu, että täysi vapautus olisi tarkoituksenmukainen toimitusvarmuuden varmistamiseksi ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämiseksi tai että se olisi tarpeen ja että sillä olisi kannustava vaikutus. Tukea ei liioin ole rajattu tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavaan määrään ja se johtaa liiallisiin korvauksiin, kuten tämän päätöksen 205–211 kappaleessa on osoitettu. Näin ollen tuen teoreettinen myönteinen vaikutus on hyvin vähäinen, ellei suorastaan olematon.

(213) Täysi vapautus ei siis vaikuta olevan direktiivin 2009/72/EY 32 artiklan ja asetuksen (EY) N:o 714/2009 14 artiklan mukainen.

(214) Vastoin Saksan näkemystä, muiden jäsenvaltioiden kanssa käytävän kilpailun vääristymistä ei voida pitää merkityksettömänä. Ensinnäkin toimenpiteellä vapautetaan tuensaajat kokonaan verkkomaksuista, vaikka kaikki niiden kilpailijat ovat yhä velvoitettuja maksamaan verkkomaksut omissa jäsenvaltioissaan sovellettavan EU-lainsäädännön mukaisesti. Tällä voi olla kilpailua tuntuvasti vääristävä vaikutus, kun otetaan huomioon, että useimmat tuensaajat ovat energianintensiivisiä yrityksiä, minkä Saksa on itsekin todennut. Sähkökustannukset siis vaikuttavat niiden kilpailukykyyn merkittävästi. Toiseksi sitä, että sähkön hinta on korkea Saksassa ja että se lisää sähköintensiivisten yritysten tuotantokustannuksia Saksassa huomattavasti, ei ole näytetty toteen. Päinvastoin on muistettava, että vuosina 2011–2013 sähköintensiiviset käyttäjät hyötyivät Saksassa sähköveron, EEG-lain mukaisen lisämaksun ja CHP-lisämaksun alennuksista.

(215) Näiden seikkojen perusteella komissio katsoo, että tuen kielteinen vaikutus on suurempi kuin sen teoriassa mahdollinen myönteinen vaikutus, joka sillä on saattanut olla uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistämisen tai toimitusvarmuuden parantamisen kannalta.

([105]) Ks. vuoden 2015 arviointiraportin s. 38.

5.3.3 PÄÄTELMÄ

(216) Vuosina 2012 ja 2013 myönnetty tuki ei sovellu sisämarkkinoille.

6. **TAKAISINPERINTÄ**

(217) SEUT-sopimuksen ja unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio on toimivaltainen päättämään, että asianomaisen jäsenvaltion on poistettava tuki tai muutettava sitä, jos se on todennut tuen soveltumattomaksi sisämarkkinoille ([106]). Tuomioistuin on niin ikään johdonmukaisesti katsonut, että jäsenvaltion velvollisuudella kumota komission sisämarkkinoille soveltumattomaksi katsoma tuki on tarkoitus palauttaa aikaisempi tilanne ([107]).

(218) Unionin tuomioistuin on todennut tässä yhteydessä, että tämä tavoite saavutetaan, kun tuensaaja maksaa takaisin lainvastaisina tukina myönnetyt määrät ja menettää siten markkinoilla kilpailijoihin verrattuna saamansa edun, minkä seurauksena tuen suorittamista edeltänyt tilanne palautuu ([108]).

(219) Neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 ([109]) 16 artiklan 1 kohdassa säädetään oikeuskäytännön mukaisesti, että *"sääntöjenvastaista tukea koskevissa kielteisissä päätöksissä komissio päättää, että asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta […]"*.

(220) Koska tarkasteltavana oleva tuki on myönnetty SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti ja on siten sääntöjenvastaista ja sisämarkkinoille soveltumatonta tukea, se on perittävä tuensaajilta takaisin, jotta voidaan palauttaa tilanne, joka sisämarkkinoilla vallitsi ennen tuen myöntämistä. Takaisinperinnän olisi koskettava ajanjaksoa, joka alkaa siitä, kun tuen saaja alkoi saada tukea eli tuki saatettiin tuen saajan käyttöön, ja päättyy siihen, kun se on tosiasiallisesti peritty takaisin. Takaisinperittäville summille lasketaan korkoa, jota kertyy siitä päivästä alkaen, jona etua alkoi kertyä tuensaajalle, siihen saakka, että takaisinperintä on toteutunut kokonaisuudessaan.

(221) Siitä joidenkin asianomaisten osapuolten esittämästä väitteestä, että takaisinperintä rikkoisi luottamuksensuojan periaatetta, todettakoon, että tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että mahdollisuus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen on kaikilla henkilöillä, joille unionin toimielimen toiminnan vuoksi on syntynyt perusteltuja odotuksia näille henkilöille annettujen täsmällisten vakuutusten vuoksi. Sen sijaan silloin, kun huolellinen ja järkevä taloudellinen toimija voi ennakoida sellaisen unionin toimenpiteen toteuttamisen, joka voi vaikuttaa sen etuihin, se ei voi vedota tähän periaatteeseen, kun tällainen toimenpide toteutetaan ([110]). Tämän oikeuskäytännön perusteella asiassa PreussenElektra annettu tuomio ei ole voinut luoda perusteltuja odotuksia, koska siinä ei ole kyseenalaistettu mahdollisuutta valtuuttaa yksityisiä tahoja hallinnoimaan tukiohjelmaa ja pitää veronkaltaisia maksuja ja muita lisämaksuja valtion varoina. Se koski vain yhtä rajoitettua tilannetta, joka on jo käsitelty asiassa *Van Tiggele* ([111]). Lisäksi komissio on todennut, että monessa ohjelmassa, jotka on rahoitettu valtion määräämällä lisämaksulla, on ollut kyse valtiontuesta ([112]).

([106]) Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.7.1973, *komissio v. Saksa*, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, 13 kohta.

([107]) Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.9.1994, *Espanja v. komissio*, yhdistetyt asiat C-278/92, C-279/92 ja C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, 75 kohta.

([108]) Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.6.1999, *Belgia v. komissio*, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, 64 ja 65 kohta.

([109]) Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, EUVL L 248, 24.9.2015, s. 9.

([110]) Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.6.2006, *Forum 187 v. komissio*, yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, ECLI:EU:C:2005:416, 147 kohta.

([111]) Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.1.1978, *Van Tiggele*, C-82/77, ECLI:EU:C:1978:10.

([112]) Ks. esim. seuraavat: Komission päätös 4.7.2006 valtiontuesta NN162a/2003 ja N317a/2006 – Itävalta – Uusiutuvia energialähteitä käyttävän sähköntuotannon tukeminen vihreää sähköä koskevan säädöksen (syöttötariffit) mukaisesti (EUVL C 221, 14.9.2006, s. 8); komission päätös 8.2.2012 valtiontuesta SA.33384 – Itävalta – Ökostromgesetz 2012 (EUVL C 156, 2.6.2012, s. 1); komission päätös 14.4.2010 valtiontuesta N94/2010 – Yhdistynyt kuningaskunta – Feed in tariffs to support the generation of renewable electricity from low carbon sources (EUVL C 166, 25.6.2010, s. 2); komission päätös 24.4.2007 valtiontuesta, asia C 7/2005 – Slovenia – Slovenian sähkötariffit (EUVL C 219, 24.8.2007, s. 9); komission päätös 26.10.2009 valtiontuesta N 354/2009 – Slovenia – Podpora električni energiji, proizvedeni iz obnovljivih virov energije in proizvedeni v obratih za soproizvodnjo toplote in električne energije (EUVL C 285, 26.11.2009, s. 2); komission päätös 25.9.2007 valtiontuesta N 571/2006 – Irlanti – RES-E support programme (EUVL C 311, 21.12.2007, s. 2); komission päätös 18.10.2011 valtiontuesta SA.31861 – Irlanti – Biomass electricity generation (EUVL C 361, 10.12.2011, s. 2); komission päätös 2.7.2009 valtiontuesta N 143/2009 – Kypros – Aid scheme to encourage electricity generation from large commercial wind, solar, photovoltaic systems and biomass (EUVL C 247, 15.10.2009, s. 2); komission päätös 19.3.2003 valtiontuesta N 707/2002 ja N 708/2002 – Alankomaat – MEP stimulering duurzame energie & MEP Stimulering warmtekrachtkoppeling (EUVL C 148, 25.6.2003, s. 8); komission päätös 5.6.2002 valtiontuesta, asia C 43/2002 (ex NN 75/2001) – Luxemburg – Korvausrahasto osana sähkömarkkinoiden järjestelyä (EUVL L 159, 20.6.2009, s. 11); komission päätös 23.7.2014 valtiontuesta SA.38632 – Saksa – EEG 2014 – Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (EUVL C 325, 2.10.2015, s. 4); komission päätös 8.3.2011 valtiontuesta, asia C 24/2009 – Itävalta – Valtiontuki energiaintensiivisille yrityksille, ekosähköä koskeva laki (EUVL L 235, 10.9.2011, s. 42).

(222) Tuomioistuin selvensi *PreussenElektra*-tuomiota asiassa *Essent* ([113]) ja vahvisti aiemman oikeuskäytäntönsä, jonka mukaan valtion varoina voidaan pitää myös sellaista etua, joka on rahoitettu valtion määräämällä lisämaksulla, jota hallinnoi valtion nimeämä taho.

(223) Tässä päätöksessä on käytetty tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön ja komission päätöskäytännön mukaista tulkintaa valtion varoista. Koska huolellinen ja järkevä taloudellinen toimija olisi voinut ennakoida tämän, takaisinperintä ei riko luottamuksensuojan periaatetta.

(224) Edellä esitetyn ja etenkin johdanto-osan 216 kappaleen perusteella tuki on perittävä takaisin, koska se ei sovellu sisämarkkinoille, ja takaisinperittäviin summiin on lisättävä korko siitä päivästä alkaen, jona etua alkoi kertyä tuensaajalle, siihen saakka, että takaisinperintä on toteutunut kokonaisuudessaan.

(225) Takaisinperinnän on katettava tammikuun 1 päivän 2012 ja joulukuun 31 päivän 2013 väliselle ajanjaksolle myönnetty täysi vapautus verkkomaksuista, ja takaisinperittävän määrän laskentaperusteena on käytettävä yksilöllisiä verkkomaksuja, jotka olisi peritty, jos täyttä vapautusta ei olisi myönnetty, koska vain tämä osuus on valtiontukea.

(226) Takaisinperittävät määrät ovat kummankin vuoden osalta niiden yksilöllisten verkkomaksujen määrät, jotka tuensaajien olisi pitänyt maksaa, jos täyttä vapautusta ei olisi myönnetty.

(227) Edellisessä johdanto-osan kappaleessa tarkoitetut yksilölliset verkkomaksut on laskettava fyysisen reitin menetelmällä, jonka sääntelyviranomainen on esittänyt 26 päivänä lokakuuta 2010 antamassaan ohjeasiakirjassa "*Leitfaden zur Genehmigung individueller netzentgeltvereinbarungen nach § 19 Abs. 2 S. 1 und 2 StromNEV*".

(228) Takaisinperittävä määrä kummankin vuoden osalta on vähintään 20 prosenttia siitä summasta, joka tuensaajan olisi täytynyt maksaa, jos sen olisi täytynyt maksaa julkaistut verkkomaksut.

(229) Jos tuensaaja on saanut etua yhteensä alle 200 000 euroa ja etu täyttää joko komission asetuksessa (EU) N:o 1407/2013 ([114]) tai komission asetuksessa (EY) N:o 1998/2006 ([115]) asetetut kaikki muut kriteerit, sen ei pitäisi katsoa olevan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, eikä sitä pitäisi periä takaisin.

7. **PÄÄTELMÄ**

(230) Saksa on myöntänyt sääntöjenvastaista tukea antamalla niille peruskuormasähkön kuluttajille, joiden vuotuinen sähkönkulutus on vähintään 10 GWh ja 7 000 käyttötuntia, täyden vapautuksen verkkomaksuista tammikuun 1 päivän 2012 ja joulukuun 31 päivän 2013 välisellä ajanjaksolla SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti.

(231) Valtiontukea ovat ne verkkokustannukset, jotka maksuvapautuksen saaneet peruskuormasähkön kuluttajat aiheuttivat vuosina 2012 ja 2013, tai jos nämä verkkokustannukset ovat vähemmän kuin vähimmäisverkkomaksut, jotka ovat 20 prosenttia julkaistuista verkkomaksuista, nämä vähimmäisverkkomaksut. Tältä osin StromNEV 2011 -asetuksen 19 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla myönnetty täysi vapautus poikkeaa tuolloin käytetystä viitejärjestelmästä. Valtiontukea on se yksilöllisten verkkomaksujen määrä, jota peruskuormasähkön kuluttajat eivät maksaneet vuosina 2012 ja 2013, ja se on vähintään 20 prosenttia näiden vuosien julkaistuista verkkomaksuista.

(232) Valtiontuki ei täytä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten ehtoja, eikä sitä voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana millään muullakaan perusteella. Näin ollen se ei sovellu sisämarkkinoille.

(233) Asetuksen (EU) N:o 2015/1589 16 artiklan 1 kohdan nojalla komissio päättää, että kyseinen jäsenvaltio ryhtyy kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta. Saksa on sen vuoksi velvoitettava perimään sisämarkkinoille soveltumaton tuki takaisin,

([113]) Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.7.2008, *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, 74 kohta.
([114]) Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (EUVL L 352, 24.12.2013, s. 1).
([115]) Komission asetus (EY) N:o 1998/2006, annettu 15 päivänä joulukuuta 2006, perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (EUVL L 379, 28.12.2006, s. 5).

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

1. Peruskuormasähkön kuluttajille Saksassa myönnetty täysi vapautus verkkomaksujen maksamisesta, jonka Saksa on myöntänyt sääntöjenvastaisesti vuosina 2012 ja 2013, on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea siltä osin kuin nämä kuluttajat vapautettiin maksamasta aiheuttamiaan verkkokustannuksia vastaavia verkkomaksuja tai vähimmäisverkkomaksuja, jos verkkokustannukset olivat vähemmän kuin vähimmäisverkkomaksu, joka oli 20 prosenttia julkaistuista verkkomaksuista.

2. Edellä 1 artiklassa tarkoitettu valtiontuki, jonka Saksa on laittomasti myöntänyt Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti, ei sovellu sisämarkkinoille.

2 artikla

Edellä 1 artiklassa tarkoitetun tukiohjelman nojalla myönnetty yksittäinen tuki ei ole valtiontukea, jos se myöntämishetkellä täyttää neuvoston asetuksen (EY) N:o 994/98 ([116]) 2 artiklan nojalla annetussa, tuen myöntämishetkellä sovellettavassa asetuksessa säädetyt edellytykset.

3 artikla

1. Saksan on perittävä 1 artiklassa tarkoitetun ohjelman nojalla myönnetyt sisämarkkinoille soveltumattomat tuet takaisin tuensaajilta.

2. Takaisinperittävälle määrälle kertyy korkoa siitä lähtien, kun tuki saatettiin tuensaajan käyttöön, sen takaisinperintään asti.

3. Korolle on laskettava korkoa komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 ([117]) V luvun säännösten mukaisesti.

4. Saksan on peruutettava kaikki 1 artiklassa tarkoitettuun järjestelmään perustuvan tuen jäljellä olevat maksuerät tämän päätöksen hyväksymispäivästä lukien.

4 artikla

1. Edellä 1 artiklassa tarkoitetun järjestelmän nojalla myönnetty tuki on perittävä välittömästi takaisin.

2. Saksan on huolehdittava siitä, että tämä päätös pannaan täytäntöön neljän kuukauden kuluessa sen tiedoksi antamisesta.

5 artikla

1. Saksan on toimitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta seuraavat tiedot:

a) luettelo tuensaajista, jotka ovat saaneet tukea 1 artiklassa tarkoitetun järjestelmän nojalla ja kunkin tuensaajan kyseisen järjestelmän nojalla saaman tuen kokonaismäärä

b) kultakin tuensaajalta takaisinperittävän tuen kokonaismäärä (tuki ja siitä perittävä korko)

c) tarkka kuvaus toimenpiteistä, jotka on jo toteutettu tai joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi

d) asiakirjat, joista käy ilmi, että tuensaajat on määrätty maksamaan 1 artiklassa tarkoitettu tuki takaisin.

2. Saksan on tiedotettava komissiolle tämän päätöksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavien kansallisten menettelyjen etenemisestä, kunnes 1 artiklassa tarkoitetun järjestelmän nojalla myönnetty tuki on peritty kokonaisuudessaan takaisin. Saksan on annettava välittömästi komission pyynnöstä tiedot toimenpiteistä, jotka on jo toteutettu tai joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi. Sen on myös annettava yksityiskohtaisia tietoja tuensaajilta jo takaisinperityn tuen ja koron määristä.

([116]) Neuvoston asetus (EY) N:o 994/98, annettu 7 päivänä toukokuuta 1998, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin (EYVL L 142, 14.5.1998, s. 1).

([117]) Komission asetus (EY) N:o 794/2004 annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 täytäntöönpanosta (EUVL L 140, 30.4.2004, s. 1).

6 artikla

Tämä päätös on osoitettu Saksan liittotasavallalle.

Tehty Brysselissä 28 päivänä toukokuuta 2018.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Komission jäsen