II

(Icke-lagstiftningsakter)

BESLUT

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2019/56

av den 28 maj 2018

om stödordning SA.34045 (2013/c) (f.d. 2012/NN) som Tyskland har genomfört för baslastkonsumenter enligt punkt 19 i StromNEV-förordningen

[delgivet med nr C(2018) 3166]

(Endast den tyska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

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

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

efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig ([1]) och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) Genom klagomål som lämnats in av *Bund der Energieverbraucher e.V.* den 28 november 2011, av *GWS Stadtwerke Hameln GmbH* den 8 december 2011 och av allmänheten sedan december 2011 har kommissionen underrättats om att Tyskland sedan 2011 har genomfört en fullständig befrielse från nätavgifter för vissa stora elkonsumenter. Genom en skrivelse av den 29 juni 2012 tillhandahöll Tyskland kommissionen ytterligare information om stödordningen.

(2) Genom en skrivelse av den 6 mars 2013 (nedan kallat *beslutet om inledande*) underrättade kommissionen Tyskland om att den hade beslutat att inleda förfarandet i artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) i fråga om stödordningen. Tyskland lämnade in sina synpunkter på beslutet om inledande den 8 april 2013.

(3) Beslutet om inledande offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* ([2]). Kommissionen uppmanade berörda parter att inkomma med synpunkter om stödordningen.

(4) Kommissionen mottog synpunkter från berörda parter och översände dessa synpunkter till Tyskland, som gavs tillfälle att bemöta dem. Tysklands svar mottogs genom en skrivelse av den 5 november 2013.

(5) Under ett möte den 17 oktober 2013 och genom skrivelser som delgavs den 7 april 2015, den 20 juli 2016, den 6 juli 2017, den 18 september 2017, den 3 oktober 2017 och den 23 oktober 2017 uppmanade kommissionen Tyskland att lämna information.

(6) Tyskland lämnade in svaren på dessa uppmaningar den 6 december 2013, den 28 maj 2015, den 15 september 2015, den 14 oktober 2016, den 3 augusti 2017, den 20 september 2017, den 24 oktober 2017 och den 26 oktober 2017. Den senaste informationen lämnades in den 11 december 2017.

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

([2]) Kommissionens beslut av den 6 mars 2013 *Statligt stöd – Tyskland – Statligt stöd SA.34045 (2012/C) (f.d. 2012/NN) – Undantag från nätavgifter för stora elkonsumenter (§ 19 i StromNEV-förordningen) – Uppmaning enligt artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att inkomma med synpunkter* (EUT C 128, 4.5.2013, s. 43).

2. UTFÖRLIG BESKRIVNING AV STÖDET

2.1 *NÄTAVGIFTER I TYSKLAND*

(7) Nätavgiftssystemet i Tyskland regleras i den tyska energilagen (*Energiewirtschaftsgesetz*, nedan kallad *EnWG-lagen*). Detta beslut gäller endast EnWG-lagen i dess ändrade lydelse enligt artikel 1 i lagen av den 26 juli 2011 om översyn av bestämmelser som reglerar energimarknaden ([3]) (nedan kallad *lagen av den 26 juli 2011*) och före de ändringar som infördes genom artikel 1 i lagen av den 26 juli 2016 om vidareutveckling av elmarknaden ([4]) (nedan kallad *EnWG 2011*).

(8) Enligt punkt 21 i EnWG 2011 ska de avgifter som nätoperatörer ([5]) tar ut av sina slutanvändare vara proportionella (*angemessen*), icke-diskriminerande och transparenta och beräknas utifrån kostnaderna för en effektiv näthantering. Punkt 24 i EnWG 2011 ger den tyska förbundsregeringen befogenhet att föreskriva utförliga regler om metoden för att beräkna nätavgifter. Punkt 24 första meningen led 1 i EnWG 2011 ger förbundsregeringen befogenhet att fastslå den allmänna metoden för att beräkna nätavgifter. Led 3 i samma mening ger förbundsregeringen befogenhet att fastslå i vilka särskilda fall av nätanvändning som enskilda nätavgifter får godkännas.

(9) Den tyska förordningen om elnätsavgifter (*Stromnetzentgeltverordnung*, nedan kallad *StromNEV-förordningen* ([6])) har antagits på grundval av punkt 24 i EnWG 2011 och innehåller utförliga bestämmelser om fastställandet av nätavgifter. I punkt 3.2 i StromNEV-förordningen klargörs att nätavgifter betalas för tjänster som tillhandahålls av nätoperatören på den nätnivå som en användare är ansluten till samt för användning av alla nätnivåer i föregående led. I punkt 16.1 i StromNEV-förordningen fastställs den vägledande princip som anger att nätavgifter måste återspegla de kostnader som faktiskt medförs av nätanvändarna.

(10) Mot bakgrund av detta och i linje med befogenheten i punkt 24 första meningen led 1 i EnWG 2011 föreskriver StromNEV-förordningen den allmänna metod som nätoperatörer ska följa för att beräkna nätavgifter. Denna beräkningsmetod fastställs i punkterna 4–14 i StromNEV 2011.

(11) Metoden innebär att man först slår ihop de olika årliga kostnadselementen för alla nät. De utgörs av kostnader för anläggning av elnätet (transmissions- och distributionsledningar och stationer), underhåll och drift av nätet, bland annat kostnader kopplade till s.k. systemtjänster (primär-, sekundär- och minutreserver ([7]), omdirigering ([8])

([3]) BGBl. I s. 1554.
([4]) BGBl. I s. 1786.
([5]) En nätoperatör är ett företag som ansvarar för driften och en säker hantering av ett elnät. Nätoperatörer brukar delas upp i systemansvariga för överföringssystemet och systemansvariga för distributionssystemet, beroende på om de driver ett transmissionsnät eller ett distributionsnät.
([6]) StromNEV-förordningen infördes 2005, men har ändrats flera gånger. Detta beslut avser StromNEV-förordningen i allmänhet, när den aktuella bestämmelsen inte har berörts av de olika ändringarna. Om en citerad bestämmelse har ändrats hänvisas dock uttryckligen i detta beslut till den berörda versionen av StromNEV-förordningen enligt följande:
— *StromNEV 2010* avser StromNEV-förordningen i dess lydelse enligt artikel 6 i lagen av den 3 september 2010 (BGBl. I s. 2074).
— *StromNEV 2011* avser StromNEV-förordningen i dess lydelse enligt artikel 7 i lagen av den 26 juli 2011 (BGBl. I s. 1554).
— *StromNEV 2014* avser StromNEV-förordningen i dess lydelse enligt artikel 1 i förordningen av den 14 augusti 2013 (BGBl. I s. 3250).
([7]) I ett elnät måste det råda ständig balans mellan den elektricitet som tillförs och den som förbrukas. Obalanser kan uppstå om förbrukningen skiljer sig från vad som förväntats, eller om ett kraftverk havererar eller om vind- eller solkraften plötsligt minskar. Systemansvariga för överföringssystemet ansvarar för att hålla nätet i balans och tillföra el när förbrukningen är högre än den el som faktiskt tillförs och se till att produktionen minskar eller förbrukningen ökar när förbrukningen är lägre än tillförseln. Eftersom det är svårt att lagra el måste systemansvariga för överföringssystemet se till att de snabbt (inom sekunder eller minuter) kan använda positiv eller negativ energi. De systemansvariga för överföringssystemet ingår därför avtal om reserver (även kallade *Regelleistung*). I Tyskland skiljer man mellan tre huvudsakliga nätreserver: a) primärreserven varigenom energi ska tillhandahållas den systemansvariga för överföringssystemet inom 30 sekunder efter begäran, b) sekundärreserven varigenom energin ska tillhandahållas inom fem minuter och minutreserven (även kallad tertiärreserven) varigenom energin ska tillhandahållas inom 15 minuter (se BNetzA:s webbplats på https://www.smard.de/blueprint/servlet/page/home/wiki-article/446/396).
([8]) Omdirigeringsåtgärder är kopplade till hanteringen av överbelastning av nätet. Överbelastning av nätet uppstår när den producerade elen överskrider kapaciteten hos de nätelement som ansluter produktionsanläggningarna till förbrukningsställena. Genom att sänka den aktiva uteffekten för ett eller flera kraftverk i en ände av det överbelastade området samtidigt som man ökar den aktiva uteffekten för ett eller flera andra kraftverk i den andra änden, kan man minska överbelastningen och samtidigt hålla den totala aktiva effekten i nätet nära konstant. Omdirigering innebär att den systemansvariga för överföringssystemet sänder en begäran till kraftverken om att justera den aktiva effekt som de tillför, i syfte att undvika eller eliminera överbelastning av nätet. Den systemansvariga för överföringssystemet måste ersätta kraftverken för en begärd omdirigeringsåtgärd (https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Versorgungssicherheit/Engpassmanagement/Redispatch/redispatch-node.html).

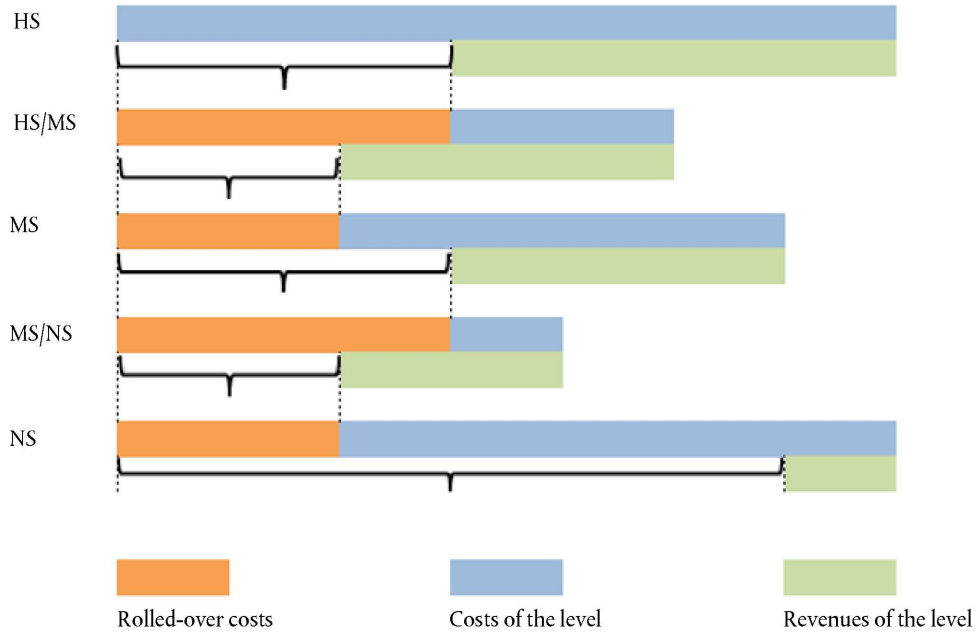
och el för att täcka nätförluster ([9])). Det årliga beloppet beräknas utifrån nätoperatörernas resultaträkning (punkt 4 i StromNEV 2011). De omfattar inte bara material- och personalkostnader, utan även räntor på lån (punkt 5 i StromNEV-förordningen), avskrivningar (punkt 6 i StromNEV 2011), ersättning för nätoperatörens egna kapital (punkt 7 i StromNEV 2011) och skatter (punkt 8 i StromNEV 2011). Intäkter som anslutningskostnader och subventioner ska dras av (punkt 9 i StromNEV-förordningen). Mätningskostnader omfattas dock inte av nätkostnaderna och är dessutom föremål för enskilda mätningsavgifter. Kostnader kopplade till inköp av balansenergi ([10]) omfattas inte av nätkostnaderna eftersom det faktureras separat för de användare som är ansvariga för obalansen.

(12) De totala årskostnaderna för näten delas därefter upp mellan de olika näten och nätnivåerna (högspänningsnät, stationsnivåer, mellanspänningsnät och lågspänningsnät). Bilaga 2 till StromNEV 2011 innehåller en förteckning över dessa nätnivåer.

(13) Nästa steg för att fastställa nätavgifterna är att omvandla de totala årskostnaderna för näten till nätavgifter. De fastställs uppifrån och ned för varje spänningsnivå (från högspänning till lågspänning). Först fastställs de s.k. särskilda årskostnaderna för högspänningsnivån genom att de totala årskostnaderna för högspänningsnivån delas med den årliga topplast som uppmätts på högspänningsnivån, eftersom nätnivåns topplast betraktas som den främsta kostnadsavgörande faktorn. Detta uttrycks som EUR/kW. Med hjälp av den s.k. samtidighetsfunktionen för varje elnätsnivå som beskrivs i skäl 14 nedan omvandlas de särskilda årskostnaderna till ett pris per anslutningskapacitet, i EUR/kW, och till ett pris per enhet av förbrukad elektricitet, i EUR/kWh. Samma beräkning görs sedan för nästa spänningsnivå. De totala årskostnaderna för nästa spänningsnivå utgörs dock både av denna nivås egna kostnader och kostnader som flyttats över från spänningsnivån uppströms. De överflyttade kostnaderna motsvarar de totala kostnaderna för nivån uppströms minus de nätavgifter som erhålls från nätanvändare (slutkonsumenter och elleverantörer som är direkt anslutna till den spänningsnivån). Följande diagram 1 visar de överflyttade kostnaderna. I ett nät där elen flödar uppifrån och ned måste nätets användare bära kostnaderna för den nätnivå som de är anslutna till och en del av kostnaderna för nät uppströms eftersom även dessa nät används för att överföra elen till dem.

Diagram 1

Överföring av nätkostnader för fastställande av nätavgifter ([1])



([1]) I diagrammet gäller följande förkortningar: HS = högspänning, MS = mellanspänning, LS = lågspänning, HS/MS = den station där högspänningen omvandlas till mellanspänning och MS/LS = den station där

([9]) När elektricitet transporteras förloras en del av den under överföringen, vilket gör att ytterligare elektricitet måste tillföras för att överensstämma med den mängd el som ursprungligen matades in i nätet.

([10]) I fråga om balanseringskostnader har Tyskland förklarat att man måste skilja mellan kostnader som är kopplade till reserver och den faktiska försörjningen av den negativa eller positiva balansenergin. När det gäller reserver ersätts tjänsteleverantörerna för sin tillgänglighet. När energi tas ut från dem på grund av en begäran från den systemansvariga för överföringssystemet ersätts de dock även för den energi som faktiskt levereras. Kostnaderna för den faktiska (positiva eller negativa) energiförsörjningen faktureras direkt den operatör som ansvarar för obalansen.

mellanspänningen omvandlas till lågspänning. *Källa:* Kommissionen, utifrån den beskrivning som lämnats in av Tyskland och kompletterad med informationen i diagram 1 i BNetzA:s rapport *Netzentgeltsystematik Elektrizität* från december 2015, tillgänglig på https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Netzentgelte/Netzentgeltsystematik/Bericht_Netzentgeltsystematik_12-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

(14) För att se till att fördelningen av kostnaderna på de olika nätanvändarna återspeglar de faktiska kostnader som orsakas av en enskild nätanvändare, i enlighet med punkt 16.1 i StromNEV-förordningen, tillämpas samtidighetsfunktionen på den berörda spänningsnivån. Den samtidighetsfunktion som avses ovan i skäl 13 beskrivs i punkt 16.2 i StromNEV-förordningen och bilaga 4 till StromNEV 2011. Funktionen tillskriver varje nätanvändares elförbrukning en samtidighetsfaktor mellan 0 och 1. Samtidighetsfaktorn uttrycker sannolikheten – baserat på historiska uppgifter – för att den enskilda nätanvändarens elförbrukning bidrar till den årliga topplasten för den berörda nätnivån. Nätets samtidiga årliga topplast är en viktig kostnadsdrivare för nätet eftersom denna årliga topplast är viktig för dimensioneringen av nät där elen flödar uppifrån och ned. Tanken bakom samtidighetsfunktionen är att nätanvändare som är mer troliga att bidra till den årliga topplasten ska betala en högre kapacitetstariff. Användarna på varje nätnivå är de slutkonsumenter som är direkt anslutna till högspänningsnivån samt nätnivåerna nedströms. Samtidighetsfaktorn för alla nätanvändare på den berörda nätnivån införs sedan i en graf på y-axeln och ställs i korrelation till antalet timmar av användning per år (x-axeln). Detta resulterar i samtidighetsfunktionen. Denna funktion är linjär och kontinuerlig, men består av två linjära delar som korsar varandra vid en brytpunkt ([11]) på 2 500 timmars användning per år ([12]). Samtidighetsfunktionen omvandlas därefter till en tariff per anslutningskapacitet ([13]) i euro/kW och till en tariff per enhet av förbrukad el ([14]) i euro/kWh.

(15) När nätavgifterna fastställs ska nätoperatörerna även ta hänsyn till den högsta intäktsnivå som den federala infrastrukturmyndigheten (*Bundesnetzagentur,* nedan kallad *BNetzA*) tillåter för var och en av dem av (för högsta tillåtna intäktsnivå, se även skäl 43). Den högsta intäktsnivån fastställs genom riktmärkning gentemot andra nätoperatörer och innebär i praktiken att höga kostnader som uppstår på grund av ineffektivitet inte kan återkrävas genom nätavgifter. Syftet med detta system är att förbättra nätoperatörernas effektivitet. Om en ändring av den högsta tillåtna intäktsnivån skulle leda till minskade nätavgifter måste nätoperatören anpassa nätavgifterna (punkt 17.2 i förordningen om införande av effektiviseringsincitament för energiförsörjningsnät – *Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze,* eller *ARegV 2011* ([15])).

([11]) Tyskland har förklarat att även om denna brytpunkt på 2 500 timmars användning per år numera är en konvention, är den baserad på empiriska siffror. Empiriskt sett är samtidighetsfunktionen inte är helt linjär, utan stiger brant till runt 2 500 timmars användning per år, och därefter avtar efter denna brytpunkt.. Detta leder till två segment i samtidighetsfunktionen och därmed också till fyra nättariffer: en förbruknings- och kapacitetstariff för användare med färre än 2 500 timmars användning och en förbruknings- och kapacitetstariff för användare med mer än 2 500 timmars användning. Det enda alternativet vore att konstruera samtidighetsfunktionen som en konkav kurva, men det skulle innebära att en enskild förbrukningstariff måste beräknas för varje nätanvändare i Tyskland (eftersom funktionens lutning ändras vid varje punkt i kurvan). Detta skulle avsevärt öka den administrativa bördan för att fastställa nätavgifter i Tyskland, försena beräkningen av nätavgifter för nätanvändare och göra nätavgifterna mindre transparenta och förutsägbara för nätanvändare.

([12]) Ett exempel på samtidighetsfunktionen finns i *Bericht der Bundesnetzagentur zur Netzentgeltsystematik Elektrizität: Stand Dezember 2015*, på https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Netzentgelte/Netzentgeltsystematik/Bericht_Netzentgeltsystematik_12-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1

([13]) Tariffen per anslutningskapacitet erhålls genom att multiplicera de särskilda årskostnaderna för nätnivån med det värde där samtidighetsfunktionen korsar x-axeln vid 0 och vid 2 500 timmars användning per år (för användare med färre än respektive mer än 2 500 timmars användning per år). För 2017 tillämpade t.ex. Amprion följande kapacitetstariff för högspänningsnivån:

< 2 500 timmar/år	≥ 2 500 timmar/år
6,3 euro/kWa	36,55 euro/kWa

([14]) Förbrukningstariffen erhålls genom multiplicering av de särskilda årskostnaderna för den berörda nätnivån med samtidighetsfunktionens stigning upp till brytpunkten vid 2 500 timmars användning (för användare med färre än 2 500 timmars användning per år) och med samtidighetsfunktionens stigning över brytpunkten vid 2 500 timmars användning (för användare med mer än 2 500 timmars användning). För 2017 tillämpade t.ex. Amprion följande förbrukningstariff för högspänningsnivån:

< 2 500 timmar/år	≥ 2 500 timmar/år
1,512 cent/kWh	0,302 cent/kWh

([15]) Förordning av den 29 oktober 2007 (BGBl. I s. 2529). ARegV-förordningen har ändrats flera gånger. Detta beslut avser StromNEV-förordningen i allmänhet, när den aktuella bestämmelsen inte har berörts av de olika ändringarna. Om en citerad bestämmelse har ändrats hänvisas dock uttryckligen i detta beslut till den berörda versionen av ARegV-förordningen enligt följande:
— *ARegV 2011* avser ARegV-förordningen i dess lydelse enligt artikel 5 i lagen av den 28 juli 2011 (BGBl. I s. 1690).

(16) Den metod som beskrivs i skälen 11–15 ovan följer principen om kostnadskausalitet vid fastställandet av nätavgifter för majoriteten av nätanvändarna. I punkt 19 i StromNEV-förordningen regleras vilka nätavgifter som ska betalas enligt principen om kostnadskausalitet av s.k. atypiska nätanvändare, dvs. användare med ett förbruknings- eller belastningsmönster som skiljer sig betydligt från andra användares förbruknings- eller belastningsprofil (se punkt 24 första meningen led 3 i EnWG 2011). Rubriken på punkt 19 i StromNEV-förordningen är ”Atypisk nätanvändning”.

(17) I punkt 19.2 i StromNEV-förordningen identifieras två grupper av atypiska nätanvändare: Den första gruppen består av användare med en årlig topplast som förutsägbart och betydligt skiljer sig från den samtidiga årliga topplasten för alla andra nätanvändare som är anslutna till samma nät (punkt 19.2 första meningen i StromNEV-förordningen). Det brukar röra sig om nätanvändare som systematiskt förbrukar utanför topplasttider, till exempel eftersom de kör utrustning nattetid. Denna första grupp av atypiska nätanvändare kallas nedan *låglastkonsumenter*. Den andra gruppen består av användare med en årlig elförbrukning som uppnår minst 7 000 timmars användning ([16]) och överstiger 10 gigawattimmar (GWh) (punkt 19.2 andra meningen i StromNEV-förordningen). Denna andra grupp av atypiska nätanvändare kallas nedan *baslastkonsumenter*.

(18) Före den ändring som infördes genom artikel 7 i lagen av den 26 juli 2011 och som beskrivs mer utförligt i avsnitt 2.2, angav punkt 19.2 i StromNEV-förordningen, i dess ändrade lydelse enligt lagen av den 3 september 2010 (StromNEV 2010 ([17])), att både låglast- och baslastkonsumenter skulle betala enskilda nätavgifter, i enlighet med vad som uttryckligen föreskrivs enligt befogenheten i punkt 24 första meningen led 3 i EnWG 2011 (se skäl 7 ovan).

(19) Sådana enskilda nätavgifter skulle ta vederbörlig hänsyn till förbrukningsmönstret för den atypiska nätanvändaren. Närmare bestämt krävdes i punkt 19.2 tredje meningen i StromNEV 2010 att den enskilda nätavgiften skulle återspegla den atypiska nätanvändarens bidrag till en minskning av de totala nätavgifterna eller till att undvika en ökning av nätavgifterna. För att uppnå detta publicerade BNetzA under 2010 ett policydokument ([18]) med en beskrivning av den s.k. metoden med den fysiska vägen, som skulle användas för att fastställa de nätkostnader som orsakas av baslastkonsumenter och därmed deras enskilda nätavgifter. Syftet med metoden med den fysiska vägen är att identifiera de fristående kostnaderna för en särskild nätanvändare. Den mäter kostnaderna för en virtuell användning av en befintlig direktledning från förbrukningsplatsen till en lämplig produktionsanläggning genom att beräkna kapital- och driftskostnaderna för den del av nätet som används för att ansluta baslastkonsumenten till det närmaste kraftverk som kan täcka baslastkonsumentens fullständiga behov, och genom att lägga till kostnaderna för eventuella nättjänster ([19]) som baslastkonsumenten har använt.

(20) I punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2010 krävs dock att både låglast- och baslastkonsumenter betalar en minimiavgift på minst 20 % av den offentliggjorda nätavgiften, vilket innebär att den enskilda nätavgift som beräknas utifrån den atypiska nätanvändarens bidrag till minskningen av de totala nätavgifterna eller till undvikandet av en ökning av nätavgifterna inte får vara lägre än 20 % av den offentliggjorda nätavgiften. Tyskland har förklarat att syftet med denna minimiavgift är att garantera att även atypiska nätanvändare betalar en minimiavgift till hanteringen av det allmänna nät som de är anslutna till. För just baslastkonsumenter har Tyskland angett att om de befinner sig mycket nära ett baslastkraftverk ([20]) kan de nätavgifter som beräknas med

([16]) I StromNEV 2010 föreskrivs att kravet på 7 000 timmars användning är tillämpligt från och med den 1 januari 2011 och därmed var i kraft redan innan den fullständiga befrielsen för baslastkonsumenter infördes. Före denna ändring var kravet 7 500 timmars användning.

([17]) Se fotnot 6.

([18]) BNetzA, *Leitfaden zur Genehmigung von individuellen Netzentgelten nach § 19 Abs. 2 S. 1 und S. 2 StromNEV ab 2011* (29 september 2010).

([19]) Nättjänster är tjänster som levereras av nätoperatören för att hålla nätet i balans. De främsta nättjänsterna är reserverna, omdirigeringsåtgärderna och energin för nätförluster.

([20]) Ett baslastkraftverk är ett kraftverk som vanligtvis tillhandahåller kontinuerlig elförsörjning året om och som måste producera en viss minsta mängd kraft. Baslastkraftverk stängs endast av vid tillsyn, uppgradering, reparation eller underhåll. Flera berörda parter uppger att baslastkraftverk brukar uppnå 7 500 timmars användning per år. Detta gäller vanligtvis kärnkraftverk, brunkolseldade kraftverk, vattenkraftverk av typen strömkraftverk och i viss utsträckning stenkolkraftverk. De kan skiljas från mellanspänningskraftverk som uppnår 3 000–5 000 timmars användning per år (kolkraftverk och gasturbinverk), och från topplastkraftverk med runt 1 000 timmars användning per år och som brukar utgöras av pumpstationer, gasturbinverk och oljeeldade kraftverk. I BNetzA klassificeras även följande kraftverk som baslastkraftverk: kärnkraftverk, strömkraftverk och brunkolseldade kraftverk. Stenkolkraftverk kan anses vara baslastkraftverk, men endast med en reduktionsfaktor på 0,8 (se punkt 1.3.2.2.1 i *Leitfaden zur Genehmigung individueller netzentgeltvereinbarungen nach § 19 Abs. 2 S. 1 und 2 StromNEV*). Kolkraftverk kan anses vara baslastkraftverk, men endast upp till 80 %.

metoden med den fysiska vägen vara nära noll. Dessa baslastkonsumenter drar dock fortfarande nytta av det allmänna nätet och den tryggade elförsörjning som det tillhandahåller. Tyskland har dessutom förklarat att minimiavgiften tog hänsyn till att metoden med den fysiska vägen endast kan användas som ett riktmärke för att fastställa de enskilda nätkostnaderna.

2.2 *DEN FULLSTÄNDIGA BEFRIELSEN MELLAN 2011 OCH 2013*

(21) I StromNEV-förordningen, i dess ändrade lydelse enligt artikel 7 i lagen av den 26 juli 2011 som trädde i kraft den 4 augusti 2011, men som retroaktivt började tillämpas den 1 januari 2011 (StromNEV 2011 ([21])), avskaffades systemet med enskilda nätavgifter för baslastkonsumenter, för att i stället ersättas med en fullständig befrielse från skyldigheten att betala nätavgifter. Låglastkonsumenter var fortfarande skyldiga att betala enskilda nätavgifter samt minst 20 % av den offentliggjorda nätavgiften.

(22) I enlighet med punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 skulle slutanvändare befrias från nätavgifter om deras årliga energiförbrukning uppnår minst 7 000 timmars användning och överstiger en förbrukning på 10 GWh. Det är denna befrielse (nedan kallad *den fullständiga befrielsen*) som är föremål för både beslutet om inledande och detta beslut.

(23) Tröskelvärdet på 7 000 timmars användning är det som kännetecknar en baslastkonsument i den mening att detta tröskelvärde endast kan uppnås om slutanvändaren nästan ständigt är ansluten till nätet med samma belastning. Timmar av användning (i fullt utnyttjade timmar) definieras i punkt 2.2 i StromNEV-förordningen som kvoten av den årliga uteffekten och den årliga topplasten för respektive nätanvändare.

(24) I enlighet med punkt 19.2 tredje meningen i StromNEV 2011 skulle den befrielse som föreskrivs i andra meningen i samma punkt endast beviljas efter det att den behöriga tillsynsmyndigheten (antingen BNetzA eller någon av de regionala tillsynsmyndigheterna – *Landesregulierungsbehörde* ([22])) hade verifierat att de rättsliga villkoren var uppfyllda. När verifieringen hade slutförts tillhandahöll BNetzA eller *Landesregulierungsbehörde* ett tillstånd som gav baslastkonsumenten rätt till en fullständig befrielse från nätavgifter från och med den 1 januari 2011 (förutsatt att alla villkor var uppfyllda vid denna tidpunkt) på obestämd tid (förutsatt att villkoren fortsatt var uppfyllda).

(25) Den fullständiga befrielsen har lett till minskade intäkter för nätoperatörerna. Denna ekonomiska förlust har sedan 2012 kompenserats genom en särskild tilläggsavgift (se avsnitt 2.4 nedan). År 2011 hade dock en särskild tilläggsavgift ännu inte införts och den ekonomiska förlusten bars under det året av nätoperatörerna.

(26) Den fullständiga befrielsen avskaffades från och med den 1 januari 2014 genom en ändring ([23]) av StromNEV-förordningen.

2.3 *STÖDMOTTAGARE OCH STÖDBELOPP*

(27) Tyskland har tillhandahållit en provisorisk förteckning över företag som är berättigade till befrielse enligt punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011. På grundval av denna information befriades över 200 företag från nätavgifter enligt punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 under perioden 2011–2013. Den stora majoriteten av företagen tillhör olika grenar av tillverkningssektorn, särskilt den kemiska industrin (inklusive tillverkare av industrigaser), papper, textil, stål, icke-järnmetallindustrin, oljeraffinaderier och glastillverkning. Endast undantagsvis har företag inom tjänstesektorn (till exempel webbhotell) fått fullständig befrielse. Det rörde sig då om företag med stora datacentraler.

([21]) Se även fotnot 6.

([22]) BNetzA är en federal myndighet vid det tyska förbundsministeriet för ekonomi och energi. Myndighetens huvuduppgift är att säkerställa efterlevnad av telekommunikationslagen (TKG), postlagen (PostG) och energilagen (EnWG) och deras respektive föreskrifter för att garantera liberaliseringen av marknaderna för telekommunikation, post och energi. Den är även ansvarig för järnvägstillsyn. På alla dessa tillsynsområden övervakar myndigheten icke-diskriminerande tillträde till näten under öppna förhållanden och granskar tillträdesavgifterna. För att nå sina tillsynsmål har BNetzA effektiva förfaranden och instrument, bland annat rättigheter till information och utredning, tillsammans med befogenheten att förelägga graderade sanktioner och rätten att anta tillsynsbeslut. BNetzA har en rådgivande nämnd som består av 16 ledamöter i den tyska förbundsdagen (*Bundestag*) och 16 företrädare för det tyska förbundsrådet (*Bundesrat*). Företrädarna för *Bundesrat* ska vara ledamöter eller politiska företrädare för en förbundsstatsregering. Ledamöterna och suppleanterna i den rådgivande nämnden utses av förbundsregeringen på förslag från *Bundestag* och *Bundesrat* (punkt 5 i lagen av den 7 juli 2005 om den federala infrastrukturmyndigheten för elektricitet, gas, telekommunikation, post och järnväg – BGBl. I s. 1970). BNetzA styrs av en ordförande och två vice ordförande. De föreslås av den rådgivande nämnden inför regeringen (punkt 3 i lagen av den 7 juli 2005 om den federala infrastrukturmyndigheten för elektricitet, gas, telekommunikation, post och järnväg – BGBl. I s. 1970). De utses av Förbundsrepubliken Tysklands förbundspresident. BNetzA är dock inte den enda tillsynsmyndigheten i Tyskland. I några av delstaterna (*Bundesländer*) har enskilda tillsynsmyndigheter inrättats (*Landesregulierungsbehörden*).

([23]) Artikel 1 i förordning av den 14 augusti 2013 om ändring av flera förordningar på området energimarknaderna (BGBl. I s. 3250).

(28) De uppskattningar som tillhandahållits av Tyskland anger att de förluster som drabbade nätoperatörerna på grund av den fullständiga befrielsen under perioden 2011–2013 uppgick till runt 900 miljoner euro, i förhållande till en situation där baslastkonsumenterna skulle ha betalat den normala avgiften. Förlusten är dock troligen lägre eftersom nätoperatörerna i de flesta fall beräknade 2011 års nätavgifter med hänsyn till att baslastkonsumenterna skulle ha varit berättigade till enskilda nätavgifter enligt punkt 19.2 i StromNEV 2010. Uppskattningen kompliceras dessutom ytterligare av att tröskelvärdet för berättigande till enskilda avgifter ändrades den 1 januari 2011 (7 000 timmars användning i stället för 7 500 timmars användning) och att enskilda avgifter eventuellt inte skulle ha varit tillräckligt attraktivt för vissa baslastkonsumenter, eftersom de kanske inte skulle ha medfört någon betydande minskning av deras nätavgifter, beroende på geografisk plats och andra faktorer som påverkar beräkningen av de enskilda nätavgifterna.

2.4 *FINANSIERINGSMEKANISM*

2.4.1 FINANSIERINGSMEKANISMEN I PUNKT 19 I STROMNEV 2011

(29) Eftersom de befriade baslastkonsumenterna var anslutna till olika nätnivåer medförde den fullständiga befrielsen intäktsförluster för både systemansvariga för överföringssystemet och systemansvariga för distributionssystemet. Enligt punkt 19.2 sjätte meningen i StromNEV 2011 skulle systemansvariga för överföringssystemet ersätta systemansvariga för distributionssystemet för intäktsförluster som uppstod på grund av den fullständiga befrielsen. I själva verket ersattes de dock först från och med 2012, av de skäl som anges i detalj i avsnitt 2.4.3. Under 2011 bars förlusterna av de systemansvariga till vars nät de befriade baslastkonsumenterna var anslutna.

(30) I enlighet med punkt 19.2 sjunde meningen i StromNEV 2011 var systemansvariga för överföringssystemet dessutom tvungna att räkna av beloppet av sina betalningar till de systemansvariga för distributionssystemet och sina egna förluster sinsemellan. För utförliga regler om hur denna avräkning skulle utföras hänvisades i punkt 19.2 i StromNEV 2011 till punkt 9 i den då gällande lagen om produktion av kraftvärme (*Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz,* nedan kallad *KWKG-lagen*) ([24]), som skulle tillämpas på analogt sätt. Syftet med avräkningen var att sprida den ekonomiska bördan mellan de systemansvariga för överföringssystemet så att varje systemansvarig bar samma börda i proportion till den el som levererades till slutkonsumenter som (direkt eller indirekt) var anslutna till deras respektive nätområde. I punkt 9 i KWKG-lagen, till vilken hänvisas i punkt 19.2 sjunde meningen i StromNEV 2011, fastställdes ett system för att systemansvariga för överföringssystemet skulle ersättas genom den s.k. extra nätavgiften för ytterligare kostnader som uppstår till följd av deras skyldighet att betala ut stöd till producenter av kraftvärmeproducerad el som är anslutna till deras nät enligt KWKG-lagen, och deras skyldighet att ersätta systemansvariga för distributionssystemet för det stöd som de också betalar ut till producenter av kraftvärmeproducerad el som är anslutna till deras nätverk enligt KWKG-lagen ([25]). Den analoga tillämpningen av punkt 9 i KWKG-lagen innebar att nätoperatörer kunde införa en extra avgift för att få ersättning för finansiella förluster som uppstod på grund av den fullständiga befrielsen, och att intäkter som samlades genom denna avgift skulle överföras från systemansvariga för distributionssystemet till systemansvariga för överföringssystemet ([26]).

(31) Dessutom föreskrevs i punkt 19.2 i StromNEV 2011 att punkt 20 i StromNEV 2011 var analogt tillämplig. I punkt 20 i StromNEV 2011 fastställdes att elnätsoperatörer var tvungna att säkerställa att avgiftsintäkterna räckte för att täcka deras förväntade kostnader, innan de offentliggjorde sina elnätsavgifter.

(32) Sedan ikraftträdandet av ARegV-förordningen, som fastställer ett tillsynssystem med syftet att få nätoperatörerna att hantera sina nät mer effektivt, måste nätavgifter inte längre godkännas av BNetzA (till följd av punkt 23a

([24]) Lagen av den 25 oktober 2008 för stöd till produktion av kraftvärme (BGBl. I s. 2101). Den här lagen har ändrats genom artikel 11 i lagen av den 28 juli 2011 om översynen av den rättsliga ramen för stödet till elproduktion från förnybara energikällor (BGBl. I s. 1634). Punkt 9 i KWKG-lagen ändrades inte mellan den 1 januari 2011 och den 31 december 2013. KWKG-lagen ändrades den 21 december 2015 genom lagen om upprätthållande, modernisering och användning av kraftvärmeproduktion (BGBl. I s. 2498), men ersättningsmekanismen i punkt 9 behölls (i mer detaljerad form) och infördes i punkterna 26–28 i KWKG-lagen av den 21 december 2015. Lagen om upprätthållande, modernisering och användning av kraftvärmeproduktion ändrades på nytt genom lagen av den 22 december 2016 om ändring av bestämmelserna för elproduktion genom kraftvärme (BGBl. I s. 3106).

([25]) För en utförlig beskrivning av ersättningssystemet i punkt 9 i KWKG-lagen, som blev punkt 29 i KWKG 2016 efter de ändringar som infördes genom lagen av den 22 december 2016 om ändring av bestämmelserna för elproduktion genom kraftvärme (BGBl. I s. 3106), se kommissionens beslut (EU) 2017/1797 av den 23 maj 2017 om de stödordningar SA.42393 (2016/C) (f.d. 2015/N) som Tyskland har genomfört för vissa slutkonsumenter (sänkt extra nätavgift) (avsnitt 2.3).

([26]) Se särskilt punkt 9.7 i KWKG-lagen som inför den extra nätavgiften per förbrukad el utöver nätavgifter, och punkt 9.4 i KWKG-lagen som ger systemansvariga för överföringssystemet rätt att få ersättning från systemansvariga för distributionssystemet (dvs. att systemansvariga för distributionssystemet överför intäkter från den extra nätavgiften till systemansvariga för överföringssystemet).

i EnWG-lagen). Punkt 32.1.1 i ARegV 2011 föreskriver i stället att BNetzA ska godkänna den högsta intäktsnivå som nätoperatörer får erhålla från nätanvändare. I enlighet med punkt 17 i ARegV 2011 ska denna godkända högsta intäktsnivå respekteras när nätoperatörer fastställer nätavgifter.

(33) Nätoperatörerna är dock fortfarande skyldiga att se till att intäkterna från avgifterna räcker för att täcka deras förväntade kostnader, innan de offentliggör sina elnätsavgifter (inom gränsen för den godkända högsta intäktsnivån).

(34) Såsom förklaras nedan antog BNetzA ett tillsynsbeslut för att närmare utöva tillsyn över systemet med den extra nätavgiften, ett beslut som slutligen infördes från och med 2012 (se avsnitt 2.4.2). Under 2011 tillämpades däremot inte punkt 19.2 sjätte och sjunde meningarna i StromNEV 2011, och varje nätoperatör bar sina egna kostnader (se avsnitt 2.4.3).

2.4.2 FINANSIERING GENOM § 19-TILLÄGGSAVGIFTEN FRÅN OCH MED 2012

(35) Den rättsliga ramen för ersättningen och avräkningen av de intäktsförluster som uppstod till följd av den fullständiga befrielsen konkretiserades genom ett tillsynsbeslut från BNetzA som antogs den 14 december 2011 ([27]) (nedan kallat *tillsynsbeslutet av den 14 december 2011*) på grundval av punkt 29.1 i EnWG-lagen och punkt 30.2.6 i StromNEV 2011 ([28]). Beslutet innebar en skyldighet för systemansvariga för distributionssystemet att samla in en tilläggsavgift från slutkonsumenter, den s.k. § 19-tilläggsavgiften. BNetzA införde dessutom en skyldighet för de systemansvariga för distributionssystemet att överföra intäkterna från denna tilläggsavgift till de systemansvariga för överföringssystemet varje månad (såsom även föreskrivs i punkt 9.5 i KWKG-lagen, som hänvisas till i punkt 19.2 sjunde meningen i StromNEV 2011).

(36) Syftet med § 19-tilläggsavgiften var att inrätta en finansieringsmekanism som fördelar den finansiella bördan från tillämpningen av punkt 19.2 i StromNEV 2011 på ett öppet och enhetligt sätt och därmed skapa rättvisa villkor för alla elkonsumenter i Tyskland.

(37) Beloppet för § 19-tilläggsavgiften beräknades inte av BNetzA, utan behövdes beräknas varje år av systemansvariga för överföringssystemet på grundval av den metod som fastställdes av BNetzA. Detta innebar att de systemansvariga för överföringssystemet var tvungna att fastställa både de förväntade finansiella förlusterna till följd av den fullständiga befrielsen i förhållande till den fullständiga nätavgiften och den förväntade förbrukningen för att kunna fastställa § 19-tilläggsavgiften per kWh. För det första verksamhetsåret (dvs. 2012) fastslog dock BNetzA att det belopp som skulle tas ut inom ramen för § 19-tilläggsavgiften var 440 miljoner euro. Detta belopp låg till grund för beräkningen av tilläggsavgiften. Av detta belopp behövde 300 miljoner euro tas ut för att ersätta de intäktsförluster som uppstod till följd av den fullständiga befrielsen. Resterande 140 miljoner euro var avsedda att täcka intäktsförlusterna från enskilda nätavgifter på grundval av punkt 19.2 första meningen i StromNEV 2011.

(38) Före de ändringar som infördes genom artikel 7 i lagen av den 26 juli 2011 i StromNEV-förordningen intjänades intäktsförluster från enskilda nätavgifter för atypiska nätanvändare genom nätavgifter, i den mån nätoperatören var ett effektivt företag och därmed inom ramen för ARegV-förordningen kunde tjäna in alla sina kostnader: eftersom nätoperatörerna i förväg visste att vissa användare skulle betala mindre kunde de ta hänsyn till detta redan i beräkningen av nätavgifter enligt punkt 20 i StromNEV-förordningen. Enligt punkt 19.2 sjätte och sjunde meningen i StromNEV 2011 skulle dock förlusten av intäkter till följd av enskilda nätavgifter för låglastkonsumenter och den fullständiga befrielsen för baslastkonsumenter ersättas genom en särskild tilläggsavgift.

(39) Dessutom föreskrevs i tillsynsbeslutet av den 14 december 2011 att den systemansvarige för överföringssystemet varje år skulle fastställa vad som verkligen hade behövts i fråga om finansiella medel föregående år. Om intäkterna från § 19-tilläggsavgiften översteg det belopp som faktiskt hade behövts för att ersätta den systemansvarige för överföringssystemet för intäktsförluster till följd av den fullständiga befrielsen och ersättningen till den systemansvarige för distributionssystemet, skulle tilläggsavgiften minskas med skillnaden efterföljande år. Om intäkterna inte hade varit tillräckliga skulle tilläggsavgiften ökas med motsvarande belopp.

2.4.3 FINANSIERINGSMEKANISM FÖR 2011

(40) Tillsynsbeslutet av den 14 december 2011 angav uttryckligen att de intäktsförluster som uppstod under 2011 inte täcktes av den ersättnings- och avräkningsmekanism som beskrivs i skäl 30.

(41) De systemansvariga för distributionssystemet var därmed inte berättigade till ersättning från de systemansvariga för överföringssystemet för de förluster som uppstod under 2011. Båda dessa systemansvariga var tvungna att täcka sådana intäktsförluster med egna medel.

([27]) BK8-11-024.

([28]) Medan punkt 29.1 i EnWG-lagen ger BNetzA befogenhet att fastställa de konkreta metoderna för nättillträde genom tillsynsbeslut som är bindande för nätoperatörerna, anges i punkt 30.2.6 i StromNEV 2011 att ett sådant tillsynsbeslut särskilt kan röra fastställandet av lämpliga nätavgifter.

(42) De kunde införa förlusterna i sina s.k. tillsynskonton (*Regulierungskonto*), som upprättats enligt ARegV-förordningen.

(43) Såsom nämns i skäl 32 upprättade ARegV-förordningen ett tillsynssystem i syfte att uppmuntra nätoperatörer att hantera näten mer effektivt och enligt vilket nätoperatörer omfattas av en högsta intäktsnivå som fastställs av BNetzA. Denna godkända högsta intäktsnivå fastställs för en tillsynsperiod på högst fem år. För att fastställa denna högsta intäktsnivå är nätoperatörer skyldiga att tillhandahålla BNetzA diverse redovisningsuppgifter (inklusive kostnader och intäkter) innan tillsynsperioden börjar. Den högsta intäktsnivå som nätoperatörer får erhålla från nätanvändare utvecklas dessutom under den femåriga tillsynsperioden för att ta hänsyn till nätoperatörers ineffektivitet och för att få dem att öka effektiviteten. Detta innebär att den godkända högsta intäkten minskar under tillsynsperioden. En nätoperatörs effektivitet uppmäts före tillsynsperioden genom att BNetzA jämför de olika nätoperatörerna. Den första tillsynsperioden varade 2009–2013. Den andra tillsynsperioden inleddes 2014 och slutar 2018.

(44) De positiva eller negativa skillnaderna ([29]) mellan den godkända högsta intäktsnivån och de intäkter som faktiskt erhålls bokförs på ett särskilt tillsynskonto, som är ett redovisningsverktyg som förvaltas av BNetzA (punkt 5 i ARegV-förordningen) för att leda nätoperatörerna mot större effektivitet.

(45) I slutet av femårsperioden 2009–2013 avräknades intäktsöverskotten mot intäktsunderskotten. Den resulterade positiva eller negativa balansen överfördes till nästa tillsynsperiod (punkt 5.4 i ARegV 2011) och fördelades över den andra tillsynsperiodens fem år som en minskning eller ökning i den i övrigt tillämpliga högsta intäktsnivån.

(46) Om de intäkter som erhölls under ett bestämt år inom tillsynsperioden översteg den godkända högsta intäktsnivån med mer än 5 % var den berörda nätoperatören tvungen att justera sina nätavgifter (för att undvika att samma situationer skulle uppstå på nytt under följande år och för att undvika att minskningen av nätavgifterna skulle skjutas upp till nästa tillsynsperiod. Om de intäkter som erhölls under ett bestämt år inom tillsynsperioden understeg den godkända högsta intäktsnivån med mer än 5 % hade den berörda nätoperatören rätt att justera sina nätavgifter (för att undvika att samma situationer skulle uppstå på nytt under följande år och för att undvika en plötslig ökning av nätavgifterna under nästa tillsynsperiod. I det senare fallet fick nätoperatören dock välja mellan att justera nätavgifterna eller inte.

(47) Mot denna bakgrund var intäktsförluster som uppstod för nätoperatörer till följd av den fullständiga befrielsen under 2011 tvungna att ersättas. Under tiden för *Verprobung* ([30]) för 2011 (som ägde rum under 2010) var den fullständiga befrielsen inte känd och kunde inte beaktas när nätavgifterna fastställdes för 2011. På grundval av då gällande ARegV 2011 bekräftade Tyskland via e-post den 24 oktober 2017 att de intäktsförluster som uppstod under 2011 (dvs. skillnaden mellan tillåtna intäkter och de intäkter som faktiskt erhölls) inte kunde ersättas genom att justera 2011 års nätavgifter eftersom nätavgifterna var tvungna att fastställas på förhand inom ramen för *Verprobung*, i enlighet med punkt 20 i StromNEV-förordningen, och inte kunde ändras under samma år. De var därför tvungna att ersätta denna förlust med vinster från andra år under tillsynsperioden. Detta är även anledningen till att nätoperatörerna ifrågasatte den fullständiga befrielsen och BNetzA:s tillsynsbeslut av den 14 december 2011.

(48) De intäktsförluster som uppstod för nätoperatörerna till följd av den fullständiga befrielsen kunde därmed inte ersättas genom att öka nätavgifterna under 2012, eftersom nätavgifterna för 2012 endast kunde kopplas till de förväntade kostnaderna för samma år. Intäktsförlusterna – om de inte redan hade ersatts genom effektivitetsvinster under 2011 – skulle bokföras på *Regulierungskonto*. Om man i slutet av den första tillsynsperioden hade ersatt intäktsförlusterna för 2011 med ytterligare intäkter från andra år inom samma tillsynsperiod skulle ingen förlustersättning ske. Intäktsförlusterna för 2011 kunde endast ersättas indirekt under följande tillsynsperiod om de förlusterna inte kunde ersättas med ytterligare intäkter under den tillsynsperiod som slutade 2013. Denna indirekta ersättning skulle då ske i form av en liten höjning av den godkända högsta intäktsnivån för följande tillsynsperiod. Inte heller i en sådan situation skulle förlusterna dock ersättas fullständigt i de flesta fall, eftersom ARegV-förordningen inte föreskriver ersättning av samtliga kostnader, utan endast kostnaderna för en effektiv operatör.

([29]) Innan beloppen bokförs justeras de i förhållande till den volym elektricitet som överförts, för att undvika att skillnaden i intäktsresultat endast beror på att nätanvändare förbrukar mer eller mindre el i jämförelse med de antaganden som används för att fastställa den godkända högsta intäktsnivån.

([30]) När nätoperatörer fastställer nätavgifter måste de i enlighet med punkt 20 i StromNEV-förordningen kontrollera att de nätavgifter som ska offentliggöras är lämpliga för att täcka de kostnader som förtecknas i punkt 4 i StromNEV-förordningen. Detta kallas *Verprobung* för nätavgifter.

2.5 *SYFTET MED DEN FULLSTÄNDIGA BEFRIELSEN*

(49) Av motiveringen till StromNEV 2011 framgår att den fullständiga befrielsen för baslastkonsumenter infördes på grund av de stabiliserande effekter som baslastkonsumenter påstås ha på nätet ([31]).

2.6 *MOTIVERING TILL INLEDANDET AV FÖRFARANDET*

(50) I sitt beslut om inledande drog kommissionen slutsatsen att den fullständiga befrielsen innebar en selektiv fördel för baslastkonsumenter med en årlig elförbrukning på över 7 000 timmars användning och en förbrukning på över 10 GWh. Kommissionen konstaterade dessutom att § 19-tilläggsavgiften, som infördes 2012, utgjorde statliga medel och att de systemansvariga för överföringssystemet hade utsetts för att förvalta den under översyn av BNetzA på *Regulierungskonto*. Vad gäller 2011 uttryckte kommissionen oro över att den fullständiga befrielsen eventuellt hade finansierats med statliga medel redan innan § 19-tilläggsavgiften infördes. Kommissionen angav att förekomsten av statliga medel kunde härledas eftersom punkt 9 i KWKG-lagen berättigade nätoperatörer att ta ut en tilläggsavgift från nätanvändarna, vars intäkter skulle förvaltas av de systemansvariga för överföringssystemet. Kommissionen ansåg även att de intäktsförluster som uppstod till följd av den fullständiga befrielsen under 2011 kunde ha ersatts via *Regulierungskonto*, som kommissionen konstaterade var under översyn av BNetzA.

(51) Kommissionen påpekade även att Tyskland inte hade lagt fram någon förenlighetsmotivering för stödet och endast hade hänvisat till den stabiliserande inverkan på nätverken, utan att beräkna denna inverkan. Kommissionen inledde därför ett formellt granskningsförfarande.

2.7 *UTVECKLINGEN EFTER BESLUTET OM INLEDANDE*

(52) Eftersom nätoperatörer inte garanterades ersättning för intäktsförluster som uppstod till följd av den fullständiga befrielsen under 2011 ifrågasatte flera av dem befrielsebeslut från BNetzA och även direkt tillsynsbeslutet av den 14 december 2011. Genom ett beslut av den 8 maj 2013 fastslog den högre regionala domstolen i Düsseldorf ([32]) att den fullständiga befrielse som gällde mellan 2011 och 2013 var olaglig, och återkallade den fullständiga befrielse som hade beviljats det företag som berördes av förfarandet inför denna domstol. Den högre regionala domstolen konstaterade att den fullständiga befrielse som beviljats enligt punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 inte respekterade gränserna i punkt 24 i EnWG 2011, som enbart gav förbundsregeringen rätten att fastställa hur enskilda nätavgifter skulle beräknas, men inte att införa en fullständig befrielse från nätavgifter. Den högre regionala domstolen påpekade dessutom att nätavgifter är priset för en tjänst som tillhandahålls (det vill säga tillträdet till och användningen av nätet) och att den fullständiga befrielsen inte kunde betraktas som en enskild nätavgift eller priset för en tjänst, utan i stället motsvarade ett privilegium, vilket är ett undantag från principen att en proportionell nätavgift ska betalas till nätoperatörer för användning av nätet. Domstolen konstaterade att baslastkonsumenters stabiliserande effekt som mest kunde motivera en sänkt nätavgift, men inte en fullständig befrielse, eftersom även dessa baslastkonsumenter använde nätet. Slutligen påpekade den högre regionala domstolen att § 19-tilläggsavgiften inte motsvarade en nätavgift, utan en tilläggsavgift som samlas in utöver nätavgifterna; den motsvarade inte priset för användningen av nätet, utan endast en tilläggsavgift som införts för att täcka finansiella förluster som uppstått för nätoperatörer till följd av den fullständiga befrielsen.

(53) Genom en dom av den 6 oktober 2015 ([33]) bekräftade den federala domstolen domen från den högre regionala domstolen i Düsseldorf av den 8 maj 2013. Den federala domstolen bekräftade att den fullständiga befrielse som beviljats enligt punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 inte respekterade gränserna i punkt 24 i EnWG 2011, som enbart gav regeringen rätten att fastställa hur enskilda nätavgifter skulle beräknas, men inte att införa en fullständig befrielse från nätavgifter. Den federala domstolen påpekade dessutom att punkt 24.1 första och tredje meningen i EnWG 2011 grundades på principen att nätoperatörerna har rätt att ersättas för användningen av deras nät och att baslastkonsumenters stabiliserande effekt inte kan betraktas som en ersättning till nätoperatören för användningen av nätet, eftersom denna stabiliserande inverkan inte var ersättning som betalades för att få använda nätet, utan endast konsekvensen av användningen av nätet. Den federala domstolen påpekade även att denna stabiliserande inverkan visserligen kunde vara av ekonomiskt intresse för nätoperatörer och kunde motivera sänkta nätavgifter, men att den inte automatiskt kunde antas motivera en fullständig befrielse

([31]) BT-Drs. 17/6365, s. 34.
([32]) VI-3 Kart 178/12 (V). Den 6 mars 2013 meddelade den högre regionala domstolen en liknande dom efter att ha hanterat en talan från en nätoperatör som bestred tillsynsbeslutet av den 14 december 2011.
([33]) EnVR 32/13.

endast på grundval av antalet timmar av användning, särskilt eftersom även baslastkonsumenter bidrar till nätets topplast. Sänkningar måste beakta varje baslastkonsuments särskilda inverkan på nätet. Slutligen bekräftade den federala domstolen även att § 19-tilläggsavgiften inte motsvarade en nätavgift, utan en tilläggsavgift som samlas in utöver nätavgifterna; den motsvarade inte priset för användningen av nätet, utan endast en tilläggsavgift som införts för att täcka finansiella förluster som uppstått för nätoperatörer till följd av den fullständiga befrielsen.

(54) Både den högre regionala domstolen i Düsseldorf och den federala domstolen ogiltigförklarade den fullständiga befrielsen i punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 och den enskilda befrielse som beviljats på grundval därav. Det framgår dock av tysk förvaltningsrätt att den tyska staten i praktiken inte kunde begära återbetalning från stödmottagarna på grund av preskriptionsreglerna. Såsom anges i skäl 55 föreskriver dessutom den nya punkten 32.7 i StromNEV 2014 att befrielsebeslut som antagits på grundval av punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 är ogiltiga sedan den 1 januari 2014.

(55) Genom en förordning av den 14 augusti 2013 ([34]) avskaffade Tyskland den fullständiga befrielsen från och med den 1 januari 2014 och återinförde från och med detta datum enskilda nätavgifter för slutanvändare med en årlig elförbrukning som uppnår 10 GWh och minst 7 000 timmars användning. BNetzA var skyldig att införa utförliga regler för metoden för att fastställa de enskilda nätkostnaderna enligt StromNEV-förordningen i dess ändrade lydelse genom artikel 1 i förordningen av den 14 augusti 2013 (StromNEV 2014). För att göra detta återinförde BNetzA metoden med den fysiska vägen genom ett tillsynsbeslut ([35]) som antogs på grundval av punkt 29 i EnWG-lagen. Metoden har ändrats något men motsvarar innehållsmässigt metoden med den fysiska vägen såsom den tillämpades för att beräkna enskilda nätavgifter enligt StromNEV 2010 (se skäl 19 i detta beslut). Tillsynsbeslutet om metoden med den fysiska vägen understöddes av ett beslut av den 13 december 2016 av den federala domstolen ([36]). Den federala domstolen erkände särskilt att metoden med den fysiska vägen säkerställer en bedömning av de nätkostnader som orsakas av baslastkonsumenter som är i linje med principen om kostnadskausalitet.

(56) Både beslutet av den 8 maj 2013 av den högre regionala domstolen i Düsseldorf och beslutet av den 6 oktober 2015 av den federala domstolen påverkade endast parterna i förfarandet och ledde inte till ett allmänt återkallande av samtliga befrielsebeslut. Punkt 32.7 i StromNEV 2014 föreskriver därför att befrielsebeslut som antagits av en tillsynsmyndighet på grundval av punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 inte längre gäller från och med den 1 januari 2014. Inneliggande ansökningar om befrielsebeslut som antas av en tillsynsmyndighet på grundval av punkt 19.2 i StromNEV 2011 samt mål i vilka befrielsebeslut har återkallats av en domstol skulle omfattas av punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2014 (med retroaktiv verkan från och med den 1 januari 2012). För 2011 i dessa mål tillämpades den StromNEV-förordning som gällde före införandet av den fullständiga befrielsen (dvs. enskilda nätavgifter baserade på den fysiska vägen – i tillämpliga fall).

(57) Genom ett beslut av den 12 april 2016 ([37]) annullerade den federala domstolen tillsynsbeslutet av den 14 december 2011 (se skälen 35–39 i detta beslut). Domstolen konstaterade att beslutet inte omfattades av befogenheten i punkt 24 i EnWG-lagen. Efter denna dom ändrade den tyska lagstiftaren punkt 24 i EnWG-lagen och åtgärdade därmed retroaktivt den bristande befogenheten för § 19-tilläggsavgiften ([38]).

3. **SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER**

(58) Kommissionen mottog synpunkter från 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. och Xstrata Zink GmbH/Glencore. Alla synpunkter som mottogs hävdade att den fullständiga befrielsen inte utgör statligt stöd. De argument som framfördes genom synpunkterna till stöd för denna ståndpunkt sammanfattas i följande skäl.

(59) De berörda parterna anser att den fullständiga befrielsen inte medförde någon fördel för de befriade baslastkonsumenterna. Enligt de berörda parterna var den fullständiga befrielsen en ersättning för baslastkonsumenternas

([34]) Beslut om ändring av flera förordningar på området energilagstiftning (BGBl. I s. 3250).
([35]) BK4-13-739.
([36]) EnVR 34/15.
([37]) EnVR 25/13.
([38]) Se punkt 24 i EnWG-lagen i dess ändrade lydelse enligt artikel 1 i lagen av den 26 juli 2016 om elmarknaden (BGBl. I s. 1786).

bidrag till elnätets övergripande stabilitet. En berörd part anser att den fullständiga befrielsen motsvarar ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i Altmarkdomen ([39]). Det framhävs särskilt att den baslastförbrukning som berättigar den fullständiga befrielsen var en förutsättning för en kontinuerlig elproduktion från kraftverk utrustade med synkrongeneratorer. De senare anses vara nödvändiga för nätets stabilitet eftersom de bidrar till att undvika frekvensskift. Flera berörda parter hänvisar i samband med detta till en undersökning från den 20 januari 2012 om den minimiproduktion som krävs av konventionella ([40]) kraftverk i Tyskland för att garantera en säkrad näthantering i samband med stor användning av förnybar energi ([41]) (nedan kallad *undersökningen från 2012*). Flera andra berörda parter anser att fördelen inte är selektiv, utan motiverad av de tyska nätavgifternas logik och natur. De förklarar i samband med detta att förutsägbarheten i baslastkonsumenternas förbrukningsmönster medför betydligt lägre nätkostnader eftersom den minskar behovet av balansenergi och reserver. Det kontinuerliga förbrukningsmönstret skulle dessutom bevara nätutrustningen längre och därmed minska materiella kostnader. Ovannämnda kostnader skulle annars behöva bäras av systemansvariga för överföringssystemet som en del av deras ansvarsområde för nätet enligt punkt 11 i EnWG-lagen. Några berörda parter hävdar också att baslastkonsumenter bidrar till spänningskontroll och förebyggande av avbrott och att den fullständiga befrielsen ersätter dem för detta. Slutligen anses i synpunkterna att den befriade baslastförbrukningen garanterar inmatningen av el som produceras av förnybara intermittenta energikällor. Därmed minskas både kostnader för nätutbyggnad och ersättningsbetalningar enligt lagen om förnybar energi (*Erneuerbare Energien Gesetz,* nedan kallad *EEG*) ([42]).

(60) De berörda parterna anser dessutom att den fullständiga befrielsen inte har finansierats med statliga medel. Enligt de berörda parterna var punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 del av det övergripande systemet för nätavgifter och utgjorde därmed enbart en prisreglering. Att den fullständiga befrielsen är beroende av ett godkännande för att tillhandahållas av BNetzA anses vara en rent formell handling som inte i sig räcker för att fastställa att den fullständiga befrielsen finansieras med statliga medel.

(61) De berörda parterna hävdar särskilt att den fullständiga befrielsen inte kan anses finansieras med statliga medel efter införandet av § 19-tilläggsavgiften 2012. § 19-tilläggsavgiften betraktas som en del av det övergripande systemet för nätavgifter. Som sådan förkastar de berörda parterna tolkningen att § 19-tilläggsavgiften är en skatteliknande avgift. För att tydliggöra hävdar de berörda parterna att beloppet för § 19-tilläggsavgiften inte fastställdes av staten, utan snarare beräknades av nätoperatörerna utifrån de intäktsförluster som uppstod till följd av den fullständiga befrielsen. § 19-tilläggsavgiftens enda syfte var att utjämna den finansiella bördan från den fullständiga befrielsen för alla nätanvändare i Tyskland. Dessutom skulle intäkterna från § 19-tilläggsavgiften varken tillfalla statsbudgeten eller kontrolleras av staten. I detta avseende förklarar de berörda parterna att det stod de systemansvariga för överföringssystemet fritt att använda intäkterna från § 19-tilläggsavgiften. De berörda parterna förkastar slutsatsen att de systemansvariga för överföringssystemet centraliserade intäkterna från § 19-tilläggsavgiften och att de därmed agerade likt en fond. Det förklaras att den gemensamma projektgruppen *Horizontaler Belastungsausgleich (PG HOBA),* som beslutet om inledande hänvisar till, skapades på frivillig grund och endast fungerade som teknisk samordning mellan de systemansvariga för överföringssystemet.

(62) De berörda parterna hävdar även att § 19-tilläggsavgiften inte hade någon bindande koppling till finansieringen av befrielsen från nätavgifter. Fördelen med befrielsen skulle ha förverkligats även utan § 19-tilläggsavgiften, vilket skulle ha lett till att de intäktsförluster som uppstod till följd av den fullständiga befrielsen skulle ha behövt bäras av nätoperatörerna. Den ersättningsmekanism som beskrivs i avsnitt 2.4 i detta beslut måste beaktas oberoende av den fördel som gavs baslastkonsumenter. Utan ersättningsmekanismen skulle nätoperatörerna helt enkelt ha tagit hänsyn till intäktsförlusterna när de beräknade nätavgifterna för ej befriade företag, som under 2011.

(63) De berörda parterna hävdar att befrielsen från nätavgifter inte snedvred konkurrensen eller påverkade handeln mellan medlemsstaterna eftersom den endast minskade den finansiella bördan och den konkurrensnackdel som härrör från nätavgifter i Tyskland, vilka anses vara betydligt högre än i andra medlemsstater.

([39]) Domstolens dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([40]) Konventionella kraftverk skiljer sig i allmänhet från kraftverk som vindturbiner och solpaneler som utvecklats på senare år. Följande kraftverk brukar betraktas som konventionella kraftverk: kärnkraftverk, kolkraftverk, oljekraftverk, brunkolseldade kraftverk, gaseldade kraftverk och vattenkraftverk.

([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 och BGBl. I s. 1634.

(64) Endast ett begränsat antal berörda parter hävdar att befrielsen från nätavgifter är förenlig med den inre marknaden. Deras argument rör främst baslastkonsumenternas bidrag till nätets stabilitet och därmed till försörjningstryggheten i Europa. De hävdar dessutom att befrielsen, mot bakgrund av unionens klimatpolitik, skulle stärka konkurrenskraften för energiintensiva företag och därmed förhindra att de övergår till verksamhet utanför unionen, vilket skulle få negativa konsekvenser för unionens ekonomi eftersom det exempelvis skulle leda till en förlust av värdekedjor och öka unionens importberoende.

(65) Slutligen hävdar ett begränsat antal berörda parter att eventuella återkrav skulle strida mot principen om skydd för berättigade förväntningar. I detta syfte hävdar de att en slutsats från kommissionen om att den fullständiga befrielsen finansierades med statliga medel skulle avvika från den tolkning av begreppet statligt stöd som tidigare tillämpats på den fullständiga befrielsen i både kommissionens egen beslutspraxis och i rättspraxis från Europeiska unionens domstol, särskilt tolkningen av statliga medel i domen PreussenElektra.

(66) Efter utgången av tidsfristen för synpunkter från berörda parter mottog kommissionen synpunkter från ytterligare två berörda parter (Wacker Chemie AG och Koehler Kehl GmbH). Wacker Chemie AG framförde synpunkter om den metod med den fysiska vägen som utvecklats av BNetzA för att fastställa enskilda nätavgifter för baslastkonsumenter från och med 2014. Wacker ansåg att metoden med den fysiska vägen inte var ett lämpligt sätt att fastställa enskilda nätavgifter, eftersom nätavgiften skulle bero på om baslastkonsumenten befann sig nära ett baslastkraftverk eller inte. Wacker framförde även kritik mot att vattenkraftverk inte betraktades som baslastkraftverk och att kraftverket i fråga behövde kunna täcka hela den potentiella belastningen för baslastkonsumenten. Wacker ansåg att den fullständiga befrielsen hade varit en enklare princip som på lämpligt sätt återspeglade baslastkonsumentens bidrag till nätets stabilitet. Wacker tillhandahöll dock inga uppgifter som beskrev baslastkonsumenternas stabiliserande effekter. Koehler Kehl GmbH framförde synpunkter på en rapport som publicerades av BNetzA den 20 mars 2015 ([43]). Koehler Kehl GmbH hänvisar till uttalanden i rapporten som bekräftar bidraget från förbrukningen av baslastelektricitet till nätstabiliteten under perioden 2011–2013. På grundval av detta hävdar Koehler Kehl GmbH att olika behandling av baslastkonsumenter inte utgör en selektiv fördel. Koehler Kehl GmBH ifrågasätter dock rapportens giltighet i fråga om i vilken utsträckning som utvärderingsrapporten föreslår att stabil förbrukning av baslastelektricitet blir allt mindre relevant för nätstabiliteten. I detta avseende ifrågasätts i synpunkterna från Koehler Kehl GmBH den metod som använts för att fastställa att rapporten är felaktig, eftersom rapporten till exempel förlitar sig på uttalanden från nätoperatörer för lågspänning som dock ingen baslastkonsument är ansluten till. Rapporten skulle därför inte innehålla något giltigt uttalande som skulle förkasta baslastförbrukningens stabiliserande effekt. I synpunkterna framhävs dessutom det kontinuerliga behovet av baslastkraftverk och därmed baslastförbrukning för tillhandahållandet av nätstabilisering.

4. **SYNPUNKTER FRÅN TYSKLAND**

(67) Tyskland anser att den fullständiga befrielse som omfattas av beslutet om inledande inte är statligt stöd, eftersom den varken innebar en selektiv fördel eller finansierades med statliga medel. Tyskland betraktar tvärtemot befrielsen som förenlig med den inre marknaden. I samband med detta betonar landet även behovet av att upprätthålla lika villkor för energiintensiva industrier i Europa, samtidigt som andelen el från förnybara energikällor ökar.

(68) Tyskland anser att den fullständiga befrielsen omfattades av logiken bakom nätavgiftssystemet i Tyskland, särskilt principen att nätavgifter bör vara proportionella (i förhållande till kostnader) och icke-diskriminerande. Landet hävdar att baslastkonsumenter behövde behandlas annorlunda än andra slutkonsumenter på grund av den princip om kostnadskausalitet som slås fast i punkt 16.1 i StromNEV-förordningen samt det krav som fastställs i punkt 17.1 andra meningen i StromNEV-förordningen, som anger att nätavgifter måste återspegla det faktiska antalet användningstimmar. Man tillade att befrielsen borde betraktas som lämplig ersättning för baslastkonsumenternas bidrag till nätets stabilitet.

(69) Tyskland förklarar att baslastkonsumenter skiljer sig stort från typiska konsumenter. Man menar att typiska konsumenter har en instabil förbrukning som inte helt kan förutsägas, medan baslastkonsumenter är konsumenter som alltid hämtar ut samma mängd elektricitet från nätet. Den höga graden av förutsägbarhet när det gäller förbrukningen av baslastelektricitet skulle minska behovet av att balansera elektricitet och reserver samt behovet av omdirigering. I allmänhet underlättar den höga graden av förutsägbarhet nätplanering och maximerar användningen av kraftverken (förutsatt att kraftverken främst utgörs av konventionella kraftverk). Om baslastkonsumenterna dock omfattades av nätavgifter som beräknats enligt punkterna 16 och 17 i StromNEV-förordningen

([43]) BNetzA, *Evaluierungsbericht zu den Auswirkungen des § 19 Abs. 2 StromNEV auf den Betrieb von Elektrizitätsversorgungsnetzen – Evaluierungsbericht gemäß § 32 Abs. 11 StromNEV*, den 20 mars 2015.

skulle de vara tvungna att helt bidra till alla dessa kostnader, även om de inte orsakade dem. Eftersom baslastkonsumenterna vanligtvis befann sig nära elproduktionskapaciteter använde de en mindre del av nätet, och färre nätförluster var anknutna till deras förbrukning. Den baslastförbrukning som omfattades av befrielsen skulle dessutom inte bidra till ett ökat behov av nätutveckling (om de inte själva är anledningen till nätutbyggandet), eftersom endast variationen i belastningen utöver den konstanta baslastförbrukningen skulle beaktas för kapacitetsförstärkningen av nätet. Slutligen hade baslastkonsumenterna även en positiv inverkan på frekvensregleringen, på grund av att en konstant belastning av en viss storlek skulle kunna begränsa frekvensstörningar och ge nätoperatören mer tid att reagera.

(70) Tyskland förklarar vidare att det allmänna systemet för nätavgifter inte på ett lämpligt sätt återspeglade de nätkostnader som orsakades av den befriade baslastförbrukningen i jämförelse med konsumenter med oregelbundna förbrukningsmönster. I synnerhet baserades samtidighetsfunktionen på historiska siffror utan någon garanti att oregelbundna konsumenter skulle förbruka vid samma tider som de hade gjort innan. Trots att oregelbundna konsumenter med ett lågt antal användningstimmar empiriskt sett även kännetecknades av en låg samtidighetsfaktor kunde deras elförbrukning därför ändå fluktuera runt den årliga topplasten (på grund av förbrukningens oförutsägbarhet). Nätoperatörerna skulle därför vara tvungna att inbegripa en säkerhetsmarginal när de utvecklar nätet. Denna säkerhetsmarginal behövdes inte för baslastkonsumenter. Som en konsekvens skulle samtidighetsfunktionen överskatta de kostnader som orsakas av baslastförbrukning jämfört med oregelbundna konsumenter.

(71) Slutligen förklarar Tyskland att en stor och stabil belastning leder till stordriftsfördelar som inte beaktades vid fastställandet av nätavgifter på grundval av samtidighetsfunktionen. Fastställandet av nätavgifter på grundval av samtidighetsfunktionen skulle därför medföra en överskattning av de nätavgifter som ska betalas av baslastkonsumenter.

(72) På denna punkt konstaterar Tyskland att baslastkonsumenter, jämfört med oregelbundna konsumenter, medför en rad kostnadsnedsättningar och kostnadsbesparingar som främjar alla nätanvändare. Dessa besparingar kunde inte beräknas exakt men indirekt genom att fördela de enskilda kostnaderna för baslastkonsumenten (marginalkostnader).

(73) Enligt Tyskland var det rättsliga kravet på en elförbrukning på över 10 GWh och minst 7 000 timmars användning motiverat och konsekvent, eftersom det säkerställde en stabil och betydande baslastförbrukning. För att uppnå 7 000 timmars användning skulle slutanvändare vara tvungna att hämta ut elektricitet från nätet motsvarande den högsta årliga topplasten varje kvart under en period motsvarande 80 % av året. De 7 000 timmarna av användning var därmed inte en funktion av den mängd el som förbrukades, utan av förbrukningens stabilitet. Med andra ord kunde detta timantal endast uppnås om konsumenten förbrukade exakt samma mängd el minst 80 % av året. Tyskland förklarar även att 10 GWh-kravet definierades som sådant eftersom nätanvändare endast skulle överväga att lämna det allmänna systemet för nätavgifter på en viss nivå av elförbrukning ([44]).

(74) När det gäller den eventuella användningen av statliga medel anser Tyskland att staten inte utövade någon kontroll över finansieringen av befrielsen. Landet framför att tillsynsmyndigheternas blotta godkännande av befrielsen inte räcker för att fastställa sådan kontroll.

(75) Tyskland hävdar dessutom att § 19-tilläggsavgiften inte kan betraktas som en avgift i den mening som avses i Essentdomen ([45]). Till stöd för detta argument hävdar Tyskland att § 19-tilläggsavgiften inte fastställdes av staten utan av systemansvariga för överföringssystemet, som främst var privata företag. Till skillnad från Essentdomen skulle dessutom inget överskott av § 19-tilläggsavgiften tillfalla statskassan. Slutligen ansågs systemansvariga för överföringssystemet vara fria att använda intäkterna från § 19-tilläggsavgiften.

(76) Tyskland hävdar också att det blotta faktum att § 19-tilläggsavgiften infördes av BNetzA inte i sig räcker för att fastställa statlig kontroll. I detta avseende förklarar Tyskland att § 19-tilläggsavgiften infördes för att möjliggöra en utjämning av de intäktsförluster som uppstod till följd av befrielsen. En sådan utjämning var nödvändig i Tyskland på grund av landets särdrag i fråga om tillsyn, som innebär att transmissionsnätet delas upp i fyra geografiska områden och fyra systemansvariga för överföringssystemet. Alternativet hade varit att höja nätavgifterna för icke befriade slutanvändare i det berörda nätområdet, vilket dock skulle ha lett till geografiskt olika kostnadsbördor i Tyskland. Kostnadsbördan berodde därmed på befrielsebeloppet i respektive nätområde.

([44]) De samlade kraven på en förbrukning på över 10 GWh och minst 7 000 timmars användning kan endast uppnås med en belastning på 1,4 MW.

([45]) Domstolens dom av den 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413.

(77) Vad gäller 2011 förklarar Tyskland att de intäktsförluster som uppstod under detta år inte kunde ersättas genom nätavgifter under 2011, eftersom nätavgifter var tvungna att fastställas på förhand. Förlusterna kunde heller inte ersättas under 2012 eftersom nätavgifter måste beräknas utifrån förväntade nätkostnader. Utan § 19-tilläggsavgiften skulle intäktsförlusterna från befrielsen därför eventuellt ha ersatts via *Regulierungskonto*, om de hade ersatts över huvud taget, i enlighet med bestämmelserna i punkt 5 i ARegV 2011. Om intäktsförlusterna därefter hade lett till en negativ skillnad mellan de erhållna intäkterna och den godkända högsta intäktsnivån skulle denna skillnad ha bokförts på tillsynskontot. Om saldot fortfarande var negativt i slutet av tillsynsperioden skulle det eventuellt ha omvandlats till en ökning av de högsta godkända intäktsnivåerna under följande tillsynsperiod. I samband med detta förklarar Tyskland vidare att den behöriga tillsynsmyndigheten varken ägde *Regulierungskonto* eller utövade kontroll över det. Syftet med *Regulierungskonto* var endast att avräkna intäkterna från nätavgifter som översteg den godkända högsta intäktsnivån under loppet av den särskilda tillsynsperioden enligt det system som beskrivs i skäl 41. I enlighet med detta registrerades inga likvida tillgångar på *Regulierungskonto* som kunde användas för att finansiera intäktsförluster från befrielsen.

(78) Tyskland anser även att den fullständiga befrielsen inte medför någon ytterligare belastning för statsbudgeten. I synnerhet kan inte systemansvariga för överföringssystemet likställas med staten. Genom att samordna sina förfaranden för förvaltning av § 19-tilläggsavgiften för effektivitet och öppenhet agerade de inte likt en fond.

(79) Tyskland uttryckte dessutom uppfattningen att den fullständiga befrielsen från nätavgifter inte snedvred konkurrensen på den inre marknaden. I denna del hänvisade Tyskland till den höga nivån av elkostnader som skulle medföra en större belastning för energiintensiva företag som är verksamma i Tyskland än för deras konkurrenter som är verksamma i andra medlemsstater. Tyskland hävdade även att det borde vara tillåtet för medlemsstaterna att anta åtgärder för att upprätthålla konkurrenskraften för den europeiska industrin, särskilt energiintensiva industrier. Man framhävde att Tyskland hade en mycket ambitiös politik för förnybar energi jämfört med andra medlemsstater och att denna ambitiösa politik krävde viktiga nätinvesteringar. Därmed skulle nätavgifterna öka. Det var nödvändigt att begränsa de energikostnader som härrörde från användningen av förnybar energi för att säkerställa lika villkor jämfört med industrier i andra medlemsstater eller i länder utanför EU. Utan denna begränsning skulle den tyska industrin vara hotad.

(80) Tyskland förklarar dessutom att även om den fullständiga befrielsen kunde betraktas som stöd skulle detta stöd under alla omständigheter utgöra förenligt stöd enligt artikel 107.3 b eller c i EUF-fördraget, eftersom den fullständiga befrielse som gällde mellan 2011 och 2013 var nödvändig för att främja ett elförbrukningsmönster som gynnade nätet och dess stabilitet. I samband med detta förklarar Tyskland att den fullständiga befrielsen var nödvändig för att hålla kvar baslastkonsumenter i systemet för allmän elförbrukning, och för att förhindra att de bytte till ett självförsörjningssystem eller upprättade en direktledning till ett kraftverk till skada för nätstabiliteten. På så sätt bidrog den fullständiga befrielsen till syftet försörjningstrygghet. I det sammanhanget betonar Tyskland än en gång att baslastkonsumenter främjar en säker näthantering på grund av deras förutsägbarhet och stabila förbrukning. Tyskland framhäver dessutom att den befriade baslastförbrukningen var en förutsättning för den lägsta konventionella elproduktion som krävdes för att garantera att nätet var stabilt och hänvisade även till undersökningen från 2012. I synnerhet förklarar Tyskland att elmixen i Tyskland under perioden 2011–2013 fortfarande dominerades av konventionella kraftverk och ännu inte var särskilt flexibel. Utan en stor och konstant elförbrukning skulle konventionella kraftverk med synkrongeneratorer inte ha kunnat drivas kontinuerligt och leverera samma stödtjänster ([46]). Detta skulle vara relevant särskilt mot bakgrund av den ökande andelen el som produceras av intermittenta förnybara energikällor och beslutet att stänga åtta kärnkraftverk efter Fukushima-olyckan. Utan de konventionella kraftverken med synkrongeneratorer skulle nätoperatörerna ha behövt vidta andra nätstabiliserande åtgärder, som i sin tur skulle ha ökat de allmänna nätkostnaderna. Tyskland anser därför att syftet med den fullständiga befrielsen överensstämde med de övergripande målen i punkt 1 i EnWG-lagen, nämligen en säker och effektiv elförsörjning till ett överkomligt pris. Tyskland hävdar även att den fullständiga befrielsen var nödvändig för att främja utvecklingen av förnybar elektricitet, eftersom befrielsen garanterade att det alltid skulle finnas konsumenter som skulle förbruka den förnybara elektriciteten när den producerades. Utan baslastkonsumenterna fanns det en risk att förnybar elektricitet skulle produceras när det inte fanns någon efterfrågan på el. Detta skulle dock tvinga nätoperatörerna att begränsa och kompensera installationer för förnybar elektricitet, vilket skulle öka kostnaderna för stödet av förnybar elektricitet.

([46]) I direktiv 2009/72/EG definieras *stödtjänst* som ”varje tjänst som behövs för driften av ett överförings- eller distributionssystem.” Exempel på sådana tjänster som systemansvariga för överföringssystemet kan införskaffa från generatorer är frekvensstödtjänster (balansering av systemet) och icke-frekvensstödtjänster (spänningskontroll och dödnätsstart) för att säkerställa förvaltningen av systemet.

(81) Slutligen förklarar Tyskland att den fullständiga befrielsen även syftade till att genomföra artikel 14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 714/2009 ([47]) samt skäl 32 och artikel 32.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG ([48]), som kräver att nätavgifter tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. Tyskland hävdar att den fullständiga befrielsen såg till att nätavgifterna återspeglade de olika kostnadskausaliteterna för baslastförbrukning och normal elförbrukning.

5. **BEDÖMNING AV STÖDORDNINGEN**

(82) Bedömningen nedan är baserad på och begränsad till en bedömning av endast den rättsliga ramen, marknadssituationen, elmixen och nätsituationen under åren 2011–2013.

5.1 *FÖREKOMST AV STÖD I DEN MENING SOM AVSES I ARTIKEL 107.1 I EUF-FÖRDRAGET*

(83) Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna ([49]).

5.1.1 FÖREKOMST AV EN FÖRDEL

(84) Begreppet fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget omfattar inte enbart konkreta förmåner, som subventioner, utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget och som därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter ([50]).

(85) Elkonsumenter måste vanligtvis betala en avgift för att använda elnätet. Avgiften återspeglar de kostnader som skapas av konsumenten för nätet. För företag som använder elnät utgör nätavgifter därför en del av deras normala produktionskostnader. Genom att fullständigt befria baslastkonsumenter med en årlig elförbrukning på över 10 GWh och minst 7 000 timmars användning besparades dessa konsumenter genom punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 en finansiell börda och produktionskostnader som de annars skulle ha behövt bära. Punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 innebar därmed en fördel för baslastkonsumenter som uppfyllde behörighetskriterierna.

(86) Vissa berörda parter har hävdat att befrielsen inte utgjorde en fördel eftersom den motsvarade betalning för en tjänst (stabil förbrukning) på marknadsvillkor (åberopande av den s.k. principen om marknadsekonomiska aktörer) eller betalning av ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Ingen ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

(87) I sin Altmarkdom klargjorde domstolen att följande fyra kriterier ska uppfyllas för att ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse inte ska anses utgöra statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget ([51]):

a) Det mottagande företaget ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.

b) De kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas ska vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt, för att undvika en ekonomisk fördel som skulle kunna gynna det mottagande företaget framför konkurrerande företag.

([47]) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 714/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel och om upphävande av förordning (EG) nr 1228/2003 (EUT L 211, 14.8.2009, s. 15).
([48]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (EUT L 211, 14.8.2009, s. 55).
([49]) Bedömningen påverkar inte det pågående överträdelsemålet 2014/2285 om punkt 24 i EnWG-lagen.
([50]) Domstolens dom av den 23 februari 1961, De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Höga myndigheten, 30/59, ECLI:EU:C:1961:2; domstolens dom av den 19 maj 1999, Italien mot kommissionen, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, punkt 15 och domstolens dom av den 5 oktober 1999, Frankrike mot kommissionen, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, punkt 35.
([51]) Domstolens dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punkterna 87–93.

c) Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst på grundval av fullgörandet av dessa skyldigheter.

d) När det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna i ett särskilt fall inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande som skulle göra det möjligt att välja den anbudsgivare som skulle kunna tillhandahålla dessa tjänster till lägst kostnader för samhället, ska storleken på den nödvändiga ersättningen ha fastställts på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är utrustat med lämpliga medel skulle ha åsamkats vid fullgörandet av plikten, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av plikten.

(88) Det konstateras dock att dessa fyra samlade villkor inte har uppfyllts i föreliggande fall. För det första identifierar den tyska lagstiftningen ingen tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som skulle bestå av stabil förbrukning, och den ålägger inte baslastkonsumenter någon skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster ([52]). För det andra innehåller lagen inga kriterier på grundval av vilka kostnader bör beräknas för att undvika överkompensation. För det tredje motsvarar en förbrukning på minst 7 000 timmars användning och över 10 GWh den normala förbrukningsprofilen för många baslastkonsumenter och medför inga särskilda kostnader. I sådana fall leder den fullständiga befrielsen därmed nödvändigtvis till överkompensation, eftersom den överstiger den kompensation som skulle krävas för att täcka de extra kostnader som är knutna till den påstådda skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Slutligen valdes företagen inte ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande, och befrielsen har inte fastställts på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är utrustat med lämpliga medel skulle ha åsamkats vid fullgörandet av plikten, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av plikten. Tyskland har tvärtom angett att det var svårt att beräkna vilket värde den stabila belastningen hade för nätet.

Den fullständiga befrielsen motsvarar inte beteendet hos en marknadsaktör

(89) När det gäller argumentet att den fullständiga befrielsen kunde jämföras med den betalning som en marknadsaktör skulle göra för att köpa tjänsten i fråga konstateras att inget övertygande argument har lämnats in som visar att värdet av den fullständiga befrielsen motsvarar det pris som nätoperatörer – i avsaknad av bestämmelsen i punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 – skulle vara beredda att betala för den påstådda tjänsten från baslastkonsumenter.

(90) För det första visar nätoperatörernas ifrågasättande av befrielsen i nationella domstolar (se skälen 52 och 53) att nätoperatörerna inte själva skulle ha köpt den påstådda tjänsten mot den fullständiga befrielsen över nivån av enskilda nätavgifter (se avsnitt 5.1.2 nedan för mer om enskilda nätavgifter). BNetzA gjorde en undersökning bland nätoperatörer i syfte att utarbeta en utvärderingsrapport den 30 mars 2015 om inverkan av punkt 19.2 i StromNEV-förordningen på hanteringen av elnät, med inriktning på uppgifter från perioden 2011–2013 (nedan kallad *utvärderingsrapporten från 2015*) ([53]). Rapporten visar att nätoperatörer som har baslastkonsumenter anslutna till sina nät är splittrade i hur mycket baslastkonsumenter bidrar till nätets stabilitet. Vissa angav att baslastkonsumenter under perioden 2011–2013 medförde lägre kostnader – men likväl kostnader – jämfört med andra nätanvändare med oregelbunden och oförutsägbar belastning, medan andra förklarade att den flexibla belastningen skulle vara mer användbar för att reglera volatilitet ([54]). En systemansvarig för överföringssystemet förklarade dessutom att baslastkonsumenternas bidrag till nätets stabilitet berodde på de särskilda omständigheterna för nätet ([55]). Slutligen konstaterade flera av dessa nätoperatörer att de berörda baslastkonsumenterna redan hade haft samma belastningsmönster innan befrielsen infördes och att befrielsen därför inte behövdes för att få dem att ändra sitt beteende. Med andra ord skulle tjänsten i alla fall ha tillhandahållits även utan åtgärden. Dessa resultat bekräftar ytterligare att nätoperatörer på eget initiativ inte skulle köpa den stabila belastningen från baslastkonsumenter, och inga av dem till priset för en fullständig befrielse.

(91) För det andra skulle nätoperatörerna, även om man antar att de i vissa fall på eget initiativ skulle ha köpt den påstådda tjänsten, endast ha köpt den upp till den gräns som krävs för att underlätta näthanteringen och till ett

([52]) Se även tribunalens dom av den 26 november 2015, Spanien mot kommissionen, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891, punkterna 67–75.
([53]) BNetzA, *Evaluierungsbericht zu den Auswirkungen des § 19 Abs. 2 StromNEV auf den Betrieb von Elektrizitätsversorgungsnetzen*, 30 mars 2015. Se även förbundsregeringens svar på denna rapport till ledamöterna i det tyska parlamentet (BT-Drucksache 18/5763, tillgängligt på http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/057/1805763.pdf).
([54]) Se negativa svar i diagrammen 6 och 7 i rapporten och resultaten på s. 38 i utvärderingsrapporten från 2015.
([55]) Se s. 38 i utvärderingsrapporten från 2015.

pris som återspeglar de olika bidragen till stabiliteten. Den fullständiga befrielsen beviljades däremot baslastkonsumenter som uppnår 7 000 timmars användning och överstiger 10 GWh utan att ta hänsyn till varken den nätnivå som de är anslutna till eller deras faktiska bidrag till nätstabiliteten ([56]), eller att det eventuellt redan finns tillräckligt med sådana baslastkonsumenter för att säkerställa en stabil hantering av nätet. Om dessutom en stabil efterfrågan (snarare än kostnadssänkning) var nyckeln till den säkra hanteringen av nätet skulle det inte finnas någon anledning till att befrielsen utesluter stabila konsumenter som förbrukar mindre än 10 GWh.

(92) För det tredje konstateras att tyska domstolar också har dragit slutsatsen att den fullständiga befrielsen inte kan betraktas som betalning för en tjänst, för det första eftersom för många baslastkonsumenter motsvarade tjänsten bara deras normala förbrukning, och för det andra eftersom den fullständiga befrielsen inte tog hänsyn till den konkreta stabilitetsökning som tillhandahölls. Enligt dessa domstolar kunde enbart en minskning motiveras om den tog hänsyn till varje baslastkonsuments konkreta inverkan på nätet (se skälen 52 och 53).

(93) Några av de berörda parterna grundade argumentet att den fullständiga befrielsen motsvarade den betalning som en marknadsaktör skulle göra för att köpa baslastkonsumenters tjänst på undersökningen från 2012 (se skäl 59 i detta beslut).

(94) För det första konstateras att befrielsen har införts genom en rättsakt av staten i egenskap av tillsynsmyndighet. I detta avseende är det nödvändigt att tillämpa tribunalens senaste rättspraxis, EDF mot kommissionen ([57]). I enlighet med denna dom måste medlemsstaten, i det fall den åberopar principen om marknadsekonomiska aktörer, visa att medlemsstaten fattade tillsynsbeslutet i egenskap av aktieägare och inte i egenskap av myndighet. I föreliggande fall saknar Tyskland (på federal nivå) aktieinnehav i nätoperatörerna. I alla händelser har Tyskland inte lämnat in några handlingar som anger att landet tog hänsyn till regionala eller lokala myndigheters aktieinnehav i nätoperatörerna. Varken Tyskland eller de berörda parterna har framställt några aktuella bevis som visar på affärsmässiga överväganden. Undersökningen gjordes efter BNetzA:s tillsynsbeslut av den 14 december 2011. Principen om marknadsekonomiska aktörer är därför inte tillämplig i detta fall.

(95) För det andra konstateras att även om principen om marknadsekonomiska aktörer skulle vara tillämplig, vilket inte är fallet, gjordes denna undersökning efter det att befrielsen infördes. En marknadsekonomisk aktör kunde därför inte ha förlitat sig på den när befrielsen beslutades.

(96) Även om undersökningen från 2012 skulle vara relevant för tillämpningen av principen om marknadsekonomiska aktörer, vilket inte är fallet, stöder den inte det som hävdats. De berörda parterna hävdar att det finns behov av en stabil och stor efterfrågan för att säkerställa den minsta produktion som krävs av kraftverken, eftersom denna efterfrågan ser till att de berörda kraftverken är lönsamma och inte avställs. Det måste dock påpekas att undersökningen från 2012 i sig inte alls rör hur användbara baslastkonsumenter är för att upprätthålla den erfordrade minsta produktionen från konventionella kraftverk i Tyskland för att säkerställa en säker näthantering. Detta är inte syftet med undersökningen från 2012, och baslastkonsumenter nämns faktiskt inte i den. Tvärtom framhävs det i sammanfattningen av undersökningens resultat ([58]) att den minsta produktionskapacitet som krävs i Tyskland för att säkerställa en säker näthantering har uppskattats utifrån den befintliga efterfrågan i Tyskland. Med andra ord beror den minsta produktionskapacitet som krävs i Tyskland för att säkerställa en säker näthantering dels på förbrukningsvolymen, men även på vilken typ av belastning som måste uppfyllas. Om efterfrågan hade varit mindre eller om det inte hade funnits något behov av att säkerställa baslastproduktion för att täcka baslastförbrukningen, skulle den minsta produktionskapacitet som krävs i Tyskland ha varit en annan. Baslastkonsumenter är en del av anledningen till att denna produktionskapacitet behövs från första början. Deras efterfrågan kan därför knappast beskrivas som en tjänst. Under alla omständigheter räcker inte blotta förekomsten av baslastkonsumenter för att se till att de berörda kraftverken stannar kvar på marknaden. Det beror i slutändan på det pris till vilket elen säljs. Om priset är för lågt kommer baslastkraftverket inte att kunna stanna kvar på marknaden. Det beror även på produktionsnivån av förnybar elektricitet. Om efterfrågan är låg samtidigt som produktionen av förnybar elektricitet är hög prioriteras avsändande av och tillgång till förnybar elektricitet framför kraftverk som använder fossila bränslen. Slutligen bör konstateras att några av de konventionella kraftverk som nämns i undersökningen från 2012 om minimiproduktion från konventionella kraftverk inte är baslastkraftverk, utan konventionella kraftverk där produktionen snabbt kan ökas, som gasturbiner. Baslastkonsumenter utgör inget incitament för att hålla kvar denna typ av kraftverk på marknaden, eftersom deras lönsamhet är kopplad till möjligheten till högre elpriser när systemet är utsatt för påfrestningar.

([56]) Inom ramen för den fullständiga befrielsen görs ingen skillnad mellan konsumenter med en absolut stabil förbrukning på över 8 760 timmars användning och konsumenter med en mindre stabil förbrukning.
([57]) Tribunalens dom av den 16 januari 2018, EDF mot kommissionen, T-747/15, ECLI:EU:T:2018:6, punkterna 218–251.
([58]) Se undersökningen från 2012, s. i, under rubriken *Ergebniszusammenfassung*.

(97) Några berörda parter har även hävdat att befrielsen är motiverad eftersom baslastkonsumenter ingår i femstegsplanen för belastningsfrånkoppling som har inrättats av systemansvariga för överföringssystemet för att undvika avbrott när systemet är överbelastat. Denna plan beskrivs i 2007 års överföringskodex med nät- och systemregler för tyska systemansvariga för överföringssystemet (*Transmission Code 2007 – Network and System Rules of the German Transmission System Operators*). De hävdar även att denna belastningsfrånkoppling skulle ske utanför avtalsförhållanden och utan ersättning, och att den fullständiga befrielsen ersätter dem för deras bidrag till försörjningstryggheten.

(98) På denna punkt konstateras för det första att dessa påståenden motsägs av själva 2007 års överföringskodex. Artikel 7.3.4.6 i 2007 års överföringskodex anger uttryckligen att belastningsfrånkoppling kommer att säkerställas av avtal med nätets kunder. Dessutom finns inget samband mellan den fullständiga befrielsen och belastningsfrånkopplingen i den mening att upptagandet i femstegsplanen för belastningsfrånkoppling inte är ett krav för att vara berättigad till den fullständiga befrielsen. Berörda parter medger på denna punkt att deras stabila förbrukning endast ökar sannolikheten att tas upp i planen. Även konsumenter som inte betraktas som baslastkonsumenter kan ingå i planen. Femårsplanen för belastningsfrånkoppling måste i själva verket även omfatta andra konsumenter än enbart baslastkonsumenter. Det omfattar 35–50 % av systembelastningen (efter pumpfrånkopplingen) ([59]). På grundval av den information som lämnats in av Tyskland skulle de stödmottagare som omfattas av den fullständiga befrielsen totalt uppgå till en topplast på runt 3,5 GW, vilket motsvarar cirka 4,2 % av Tysklands topplast under 2013 ([60]). Även under antagandet att befrielsen utgör ersättning för införlivandet i femstegsplanen skulle den fortfarande vara en selektiv fördel, eftersom den skulle vara begränsad till baslastkonsumenter och utesluta alla andra konsumenter som också är del av femstegsplanen för belastningsfrånkoppling.

(99) Slutligen verkar några berörda parter antyda att baslastkonsumenter måste följa särskilda tekniska specifikationer när de ansluter sig till nätet och att de för att uppfylla dessa specifikationer måste investera i anordningar som förbättrar nätets stabilitet, eftersom de levererar reaktiv effekt ([61]) utan att ersättas för det.

(100) Det konstateras dock att den fullständiga befrielsen inte kan betraktas som ersättning för denna påstådda tjänst som en marknadsekonomisk aktör skulle ha betalat. Den situation som beskrivs av de berörda parterna motsvarar inte en tjänst som nätoperatörer skulle köpa. Den motsvarar en teknisk specifikation som konsumenter behöver uppfylla för att kunna anslutas till nätet. I synnerhet måste de se till att deras skiftfaktor förblir mellan – 0,9 och + 0,9. Beroende på omständigheterna kan detta kräva att konsumenten investerar i särskild utrustning för att se till att skiftfaktorn förblir mellan de föreskrivna värdena. Det kan dock inte betraktas som en tjänst till nätet, utan är en förebyggande åtgärd mot större nätstörningar. Om konsumenterna, inklusive baslastkonsumenterna, inte uppfyllde denna tekniska specifikation skulle de vara ansvariga för en betydande spänningsstörning i nätet. De berörda parterna medger själva att denna specifikation är nödvändig för att säkerställa en säker näthantering. De tekniska specifikationerna gäller dessutom alla konsumenter som begär anslutning till det berörda nätet och inte särskilt baslastkonsumenter, så även om befrielsen kunde betraktas som ersättning (vilket inte är fallet) skulle den fortfarande vara en selektiv fördel, eftersom den skulle vara begränsad till baslastkonsumenter och utesluta alla andra konsumenter som omfattas av samma krav.

5.1.2 FÖREKOMST AV EN SELEKTIV FÖRDEL

(101) Både de berörda parterna och Tyskland har hävdat att den fullständiga befrielsen inte är en selektiv fördel, eftersom befrielsen var motiverad av det tyska nätavgiftssystemets art och logik. De framhåller att nätavgiftssystemet i Tyskland är baserat på kostnadskausalitet, men att baslastkonsumenter har ett förbruknings- och

([59]) Steg 1: 49,8 Hz – Varning till personal och utnyttjande av den kraftverkskapacitet som ännu inte används, enligt anvisningar från systemansvarig för överföringssystemet, samt pumpfrånkoppling.
Steg 2: 49,0 Hz – Omedelbar belastningsfrånkoppling av 10–15 % av systembelastningen.
Steg 3: 48,7 Hz – Omedelbar belastningsfrånkoppling av ytterligare 10–15 % av systembelastningen.
Steg 4: 48,4 Hz – Omedelbar belastningsfrånkoppling av ytterligare 15–20 % av systembelastningen.
Steg 5: 47,5 Hz – Frånkoppling av alla produktionsanläggningar från nätet.

([60]) Topplasten i Tyskland stod för 83,1 GW under 2013 – se RAP (2015): *Report on the German power system*. Version 1.0. Undersökningen beställdes av Agora Energiewende och finns tillgänglig på https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/downloads/publikationen/CountryProfiles/Agora_CP_Germany_web.pdf.

([61]) Ett växelströmsnät behöver både aktiv och reaktiv effekt för att överföra elektricitet. Den aktiva effekten är den effekt som förbrukas och transporteras genom kraftledningarna. Reaktiv effekt behövs däremot för att upprätthålla ledningens spänning (se t.ex. förklaringar från Amprion: https://www.amprion.net/%C3%9Cbertragungsnetz/Physikalische-Grundlagen/Blind-Wirkleistung/). Den produceras av synkrongeneratorer och andra anordningar för reaktiv optimering. Den reaktiva effekten brukar minska om elledningarna är långa, vilket innebär att anordningar för reaktiv optimering då måste installeras i mitten av ledningen.

belastningsmönster som skiljer sig stort från den typiska nätanvändarens, vars förbrukning och belastning är oregelbunden och oförutsägbar. Baslastkonsumenter bidrog till minskningen av ett antal nätkostnader, vilket motiverade den fullständiga befrielsen.

(102) Den fullständiga befrielsen kan endast motsvara statligt stöd i den utsträckning fördelen till baslastkonsumenter är selektiv. För att fastslå att en fördel är selektiv måste kommissionen visa att en åtgärd skiljer mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av det identifierade referenssystemets syfte, befinner sig i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende. Kommissionen måste även visa att denna skillnad inte kan motiveras av referenssystemets art eller allmänna funktion ([62]).

(103) För att kontrollera om den fullständiga befrielsen enligt det relevanta rättssystemet är en selektiv fördel för vissa företag framför andra som, mot bakgrund av systemets syfte, befinner sig i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende, måste man först definiera referensramen för åtgärden i fråga ([63]).

5.1.2.1 ***Referenssystemet***

(104) Kommissionen håller med om att den relevanta referensramen för detta beslut är det tyska nätavgiftssystemet. Detta nätavgiftssystem utgår från principen att nätavgifter ska vara kostnadsbaserade och icke-diskriminerande. I punkt 21 i EnWG-lagen fastställs principen att nätavgifter ska vara proportionella (*angemessen*), icke-diskriminerande och öppna (se skäl 7 i detta beslut). Principen om kostnadskausalitet fastslås i punkt 16 i StromNEV-förordningen och underförstått i punkt 3 i samma förordning, där det anges att nätavgifter motsvarar betalning för nätanvändning. StromNEV-förordningen innehåller utförliga regler om metoden för ett kostnadsbaserat fastställande av nätavgifter.

(105) Punkt 24 i EnWG 2011 ger förbundsregeringen befogenhet att genom förordning fastställa metoden för att beräkna de allmänna nätavgifter som ska betalas. Precis som fastställs i skäl 7 i detta beslut gör punkt 24 i EnWG-lagen skillnad mellan allmänna användare och atypiska nätanvändare som kan debiteras en enskild nätavgift. StromNEV-förordningen genomför denna åtskillnad och innehåller även två uppsättningar av metoder: den metod som är tillämplig på typiska nätanvändare (punkterna 15, 16 och 17 i StromNEV-förordningen) och den metod som är tillämplig på atypiska nätanvändare (se skälen 17–20 i detta beslut).

(106) I punkterna 15, 16 och 17 i StromNEV-förordningen föreskrivs den allmänna beräkningsmetoden för att fastställa nätavgifter. Denna metod beskrivs i skälen 10 och 14 i detta beslut. I synnerhet möjliggör samtidighetsfunktionen i punkt 16.2 i StromNEV-förordningen och bilaga 4 till samma förordning en fördelning av nätkostnaderna mellan olika nätanvändare enligt hur sannolikt det är att elförbrukningen för den enskilda användaren i fråga bidrar till den årliga topplasten. Tyskland har hävdat att den årliga topplasten är en av nätets främsta kostnadsdrivande faktorer i ett system där elen flödar uppifrån och ned.

(107) Tyskland har dock visat att även om man kan använda denna allmänna metod för att på ett tillförlitligt sätt fastställa de nätkostnader som orsakas av de flesta slutanvändare så överskattade samtidighetsfunktionen – vid samma tillämpning för alla nätanvändare – i praktiken de kostnader som orsakades av baslastkonsumenter under perioden 2011–2013. Detta förklaras av att den beräkningsmetod som baseras på samtidighetsfunktionen sprider ut alla nätkostnader på samtliga användare, trots att en del av dessa kostnader inte orsakades, eller endast orsakades i mycket låg grad, av baslastkonsumenterna under perioden 2011–2013. Särskilt de kostnader som kopplas till balansering av plötsliga variationer i efterfrågan orsakas inte av baslastkonsumenter, eftersom deras förbrukning är förutsägbar och mycket mer konstant. Samma gäller för åtgärder som måste vidtas för att bevara nätets frekvens trots belastningsvariationer.

([62]) Domstolens dom av den 29 april 2004, Nederländerna mot kommissionen, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, punkt 43; domstolens dom av den 6 september 2006, Portugal mot kommissionen, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punkt 80; domstolens dom av den 8 september 2011, kommissionen mot Nederländerna, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punkt 62; domstolens dom av den 21 december 2016, kommissionen mot Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, punkterna 53–60, och domstolens dom av den 21 december 2016, kommissionen mot World Duty Free Group, förenade målen C-20/15 P och C-21/15 P, ECLI:EU:C:2016:981, punkterna 92–94.

([63]) Domstolens dom av den 6 september 2006, Portugal mot kommissionen, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punkt 56 och domstolens dom av den 21 december 2016, kommissionen mot Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, punkt 55.

(108) Det stämmer att baslastkonsumenter bidrar till topplast precis som alla andra nätanvändare och att topplast är relevant för dimensioneringen av nätet och därmed för en faktor som medför nätkostnader. Detta är dock inte relevant för att fördela övriga nätkostnader (t.ex. kostnader kopplade till de reserver som behövs för försörjningen av balansenergi). Om alla nätanvändare hade oförutsägbara och oregelbundna förbrukningsmönster skulle det fortfarande vara logiskt att fördela dessa kostnader med samma fördelningsnyckel, dvs. i proportion till deras bidrag till topplast. Baslastkonsumenter har dock ett förutsägbart och mycket stabilare belastningsmönster. Under 2011–2013, utifrån energimixen, krävde baslastkonsumenter mycket mindre systemtjänster än andra nätanvändare. I ett nätavgiftssystem som bygger på principen om kostnadskausalitet skulle man därför inte kunna tilldela baslastkonsumenter kostnader för systemtjänster som de inte behöver med samma nyckel som för nätanvändare med en oregelbunden och oförutsägbar belastning.

(109) Den beräkningsmetod som baseras på samtidighetsfunktionen beaktar dessutom inte stordriftsfördelar. Om ett nät ständigt används i full kapacitet är kostnaderna per enhet mycket lägre än om samma nät endast då och då skulle användas av oregelbundna konsumenter i full kapacitet men vanligtvis endast till 30 % av sin kapacitet. Slutligen måste nätoperatörer, på grund av användarnas oregelbundna och oförutsägbara förbrukning i allmänhet, ta hänsyn till en säkerhetsmarginal när de dimensionerar nätet. Samtidighetsfaktorn uttrycker endast sannolikheten att en viss konsument kommer att förbruka vid topplast men ger ingen garanti för detta. En sådan säkerhetsmarginal behövs dock inte i samma utsträckning för baslastkonsumenter, om den behövs över huvud taget. Om nätavgifterna för baslastkonsumenter skulle beräknas utifrån nätavgiftsmetoden med samtidighetsfunktionen skulle de därmed åter igen överskattas.

(110) Kommissionen anser därför att möjligheten i punkt 24 i EnWG 2011 att fastställa enskilda nätavgifter för atypiska användare som baslastkonsumenter överensstämmer med principen om kostnadskausalitet och icke-diskriminering. Den måste betraktas som en väsentlig del av referenssystemet eftersom den fungerar som en korrigerande åtgärd för att ta hänsyn till nätkostnader som faktiskt orsakas av atypiska nätanvändare, som baslastkonsumenter.

(111) Kommissionen anser även att bestämmelsen om att enskilda nätavgifter som betalas av atypiska användare inte får understiga 20 % av de offentliggjorda nätavgifterna är en integrerad del av reglerna för enskilda nätavgifter enligt StromNEV-förordningen. För det första har detta lägsta bidrag varit ett kontinuerligt krav när det gäller den grupp atypiska användare som avses i punkt 19.2 första meningen i StromNEV-förordningen och gällde särskilt under perioden 2011–2013 (se skäl 21 i detta beslut). För det andra gällde det även baslastkonsumenter enligt StromNEV 2010 (se skäl 20 i detta beslut). Slutligen, vilket Tyskland har förklarat (se skäl 20), motsvarar det lägsta nätavgiftsbidraget på 20 % för atypiska slutanvändare såsom baslastkonsumenter ett säkerhetsnät som ser till att atypiska användare bidrar till ett minimum till att kompensera den fördel som härrör från att vara ansluten till nätet. I synnerhet för baslastkonsumenter beaktar minimiavgiften på 20 % även metoden med den fysiska vägen, som nära återspeglar de nätkostnader som orsakas av baslastkonsumenter, även om den fortfarande innebär en viss uppskattning.

5.1.2.2 ***Avvikelse från referenssystemet***

(112) Kommissionen anser dock att den fullständiga befrielse som infördes genom lagen av den 26 juli 2011 strider mot begreppet enskilda nätavgifter i punkt 24.3 första meningen i EnWG 2011, som anger att atypiska former av nätanvändning kan komma att omfattas av enskilda nätavgifter.

(113) Principen om kostnadskausalitet och principen att nätavgifter bör vara proportionella och icke-diskriminerande innebär att nätavgifter fastställs utifrån de enskilda nätkostnader som hänförs till en viss nätanvändare. Den fullständiga befrielsen från nätavgifter skulle därför enbart överensstämma med dessa principer om det kunde visas att baslastkonsumenter inte orsakar några nätkostnader. Detta har dock inte visats. Tvärtom orsakar baslastkonsumenter faktiskt nätkostnader, särskilt när de nyligen har anslutit sig till ett befintligt nätverk, eftersom deras anslutning kan kräva att nätets kapacitet ökas. Om ett nät ännu inte har byggts skulle det dessutom behöva dimensioneras så att det åtminstone uppfyller efterfrågan från baslastkonsumenterna. Detta har erkänts av tyska regionala domstolar och den federala domstolen. De har uttryckligen dragit slutsatsen att den fullständiga befrielsen stred mot punkt 24 i EnWG 2011 (se skälen 52 och 53 i detta beslut). Det måste dessutom konstateras att den andra kategorin av atypiska nätanvändare i punkt 19.2 första meningen i StromNEV-förordningen fortsatte att omfattas av enskilda nätavgifter som beräknades på grundval av deras enskilda

belastningsprofil under åren 2011–2013 (se skäl 21 i detta beslut). Den fullständiga befrielsen för baslastkonsumenter innebar därför diskriminering av både andra grupper av atypiska nätanvändare som fortfarande omfattades av enskilda nätavgifter och alla andra slutanvändare, eftersom den fullständiga befrielsen avvek från principen om kostnadskausalitet och proportionalitet för nätavgifter.

(114) Det konstateras att innan den fullständiga befrielsen infördes 2011 omfattades baslastkonsumenter av enskilda nätavgifter som fastställdes med hänsyn till deras bidrag till att minska eller öka nätkostnaderna. Dessa enskilda nätavgifter får dock inte vara lägre än 20 % av de offentliggjorda nätavgifterna. För att beräkna dessa kostnader fastställde BNetzA metoden med den fysiska vägen (se skäl 19). Kommissionen anser att denna metod är en tillförlitlig metod för att uppskatta de kostnader som orsakades av baslastkonsumenter under perioden 2011–2013 med tanke på elsystemets egenskaper vid denna tidpunkt. Metoden fastställer nätavgifter utifrån de kostnader som kan hänföras till baslastkonsumenten, dvs. kapitalkostnader och fasta driftskostnader som är knutna till den del av nätet som ansluter baslastkonsumenten till det närmaste baslastkraftverk som kan täcka konsumentens hela efterfrågan. Det är visserligen sant att metoden leder till olika nätavgifter beroende på var i nätet baslastkonsumenten befinner sig, vilket kritiserades av en berörd part, men det är precis det som är syftet med enskilda nätavgifter: att verifiera kostnader för nätet som orsakas av varje enskild baslastkonsument. Om en baslastkonsument är längre bort från ett baslastkraftverk innebär det också att konsumenten kommer att använda en mycket större del av nätet för att all den efterfrågade elen ska transporteras från kraftverket. Att den fysiska vägen beräknas på grundval av ett kraftverk som täcker baslastkonsumentens hela efterfrågan är också motiverat. Om kraftverket endast täckte en del av efterfrågan från baslastkonsumenten skulle det innebära att konsumenten återigen använder flera delar av nätet för att täcka sin efterfrågan och därmed är ansvarig för högre nätkostnader. När det gäller det faktum att metoden med den fysiska vägen inte skulle godta vattenkraftverk som baslastkraftverk konstateras att BNetzA:s policydokument från 2010 som avses i skäl 19 ovan godtar vattenkraftverk som baslastkraftverk. Metoden med den fysiska vägen tar dessutom hänsyn till nätförluster och nättjänster som bastlastkonsumenten har använt, i förekommande fall. Att metoden med den fysiska vägen lämpar sig för att fastställa nätavgifter som orsakas av baslastkonsumenter bekräftades särskilt av den federala domstolen under 2016 ([64]).

(115) Kommissionen anser därför att den olika behandlingen av atypiska användare (dvs. låglastkonsumenter och baslastkonsumenter) jämfört med andra nätanvändare är en integrerad del av referenssystemet och återspeglar dess struktur, så länge det stöds av konceptet att enskilda nätkostnader kan hänföras till en viss nätanvändare.

(116) Den fullständiga befrielse som gällde mellan 2011 och 2013 avvek dock från det fastställande av enskilda nätavgifter som var tillämpligt för atypiska användare, eftersom den fullständiga befrielsen inte utgår från ett enskilt fastställande av de kostnader som orsakas av baslastkonsumenten. Även om både låglastkonsumenter och baslastkonsumenter omfattades av syftet med nätavgiftssystemet behandlades de olika i faktiskt och rättsligt hänseende (de är atypiska användare för vilka de offentliggjorda nätavgifterna inte skulle ha medfört kostnadsbaserade nätavgifter mellan 2011–2013).

(117) Den fullständiga befrielsen avviker dessutom från referenssystemet eftersom den inte kräver att baslastkonsumenten ska betala minst 20 % av de offentliggjorda nätavgifterna, vilket krävs av andra atypiska användare, närmare bestämt låglastkonsumenter. Denna skillnad i behandling innebär diskriminering eftersom det inte finns någon anledning till att baslastkonsumenter borde befrias från detta krav. Det finns i synnerhet ingen anledning till att det finns ett säkerhetsnät för enskilda nätavgifter för låglastkonsumenter men inte för baslastkonsumenter, med tanke på att baslastkonsumenter precis som låglastkonsumenter gynnas av att vara anslutna till nätet. De enskilda nätavgifter som beräknas med hjälp av metoden med den fysiska vägen innebär dessutom en viss uppskattning.

5.1.2.3 ***Ingen motivering i nätavgiftssystemets art och logik***

(118) Begreppet stöd omfattar inte åtgärder som ger upphov till olika behandling av företag när det gäller avgifter, om skillnaden kan tillskrivas det berörda avgiftssystemets art och funktion ([65]). Bevisbördan för den senare delen ligger på medlemsstaten.

([64]) EnVR 34/15, punkt 27.
([65]) Domstolens dom av den 29 april 2004, Nederländerna mot kommissionen, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, punkt 42 och domstolens dom av den 8 september 2011, kommissionen mot Nederländerna, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punkt 62.

(119) Det konstateras att Tyskland inte har lämnat in några uppgifter som visar att den fullständiga befrielsen skulle vara motiverad av arten och funktionen hos nätavgiftssystemet i Tyskland. Tyskland har framfört att den fullständiga befrielsen skulle kunna bidra till att säkerställa försörjningstryggheten genom att säkra förekomsten av konventionella kraftverk som behövs för att säkerställa försörjningstryggheten, och att den också skulle kunna bidra till främjandet av förnybar elektricitet. Dessa mål omfattas dock inte av nätavgifterna och måste därför undersökas i förenlighetsbedömningen i enlighet med domstolens rättspraxis ([66]) (se avsnitt 3.3.1).

5.1.2.4 ***Slutsats***

(120) Den fullständiga befrielsen kan inte motiveras av de tyska nätavgifternas logik i den utsträckning befrielsen går utöver en minskning av de offentliggjorda nätavgifterna som återspeglar baslastkonsumenternas bidrag till kostnadsbesparingar eller undvikande av kostnader. Den fullständiga befrielsen är en omotiverad avvikelse från referenssystemet eftersom den befriar baslastkonsumenterna från de kostnader som detta referenssystem skulle tilldela dem, närmare bestämt de enskilda nätkostnader som beräknas utifrån metoden med den fysiska vägen och som inte får understiga 20 % av de offentliggjorda nätavgifterna.

(121) Kommissionen drar därför slutsatsen att befrielsen inte följer referenssystemets logik och ger en selektiv fördel när det gäller baslastkonsumenter som inte behöver betala nätavgifter utöver de nätavgifter som orsakas av dessa konsumenters förbrukning eller när dessa kostnader uppgår till mindre än minimiavgiften på 20 % av de offentliggjorda nätavgifterna.

5.1.3 ANSVAR

(122) Den fullständiga befrielsen har föreskrivits av artikel 7 i lagen av den 26 juli 2011 (se skäl 21 i detta beslut) och har genomförts genom förvaltningsåtgärder som bekräftar ansökningarna om befrielser (se skäl 24 i detta beslut). Den tillskrivs därför staten.

(123) Även § 19-tilläggsavgiften som finansierade befrielsen tillskrivs staten. För det första föreskrevs § 19-tilläggsavgiften av artikel 7 i lagen av den 26 juli 2011 (se skäl 21 i detta beslut) och genomfördes ytterligare av BNetzA, en statlig myndighet (se avsnitt 2.4.2 och fotnot 22 i detta beslut). Denna slutsats påverkas inte av att avgiften enligt lag beräknades av privata organ, eftersom dessa privata organ – systemansvariga för överföringssystemet – inte hade någon handlingsfrihet i utförandet av denna uppgift och hade bemyndigats av staten att utföra denna uppgift, som en del av deras uppdrag i enlighet med punkt 19.2 i StromNEV 2011 som systemansvariga för överföringssystemet. BNetzA har dessutom de normala tillsynsbefogenheterna över de systemansvariga för överföringssystemet och kan rikta bindande beslut mot dessa systemansvariga om de inte fullgör sina skyldigheter (punkterna 29 och 54 i EnWG 2011). För 2012 fastställde slutligen BNetzA direkt vilket totalbelopp som skulle ersättas från § 19-tilläggsavgiften (se skäl 37 i detta beslut).

5.1.4 FÖREKOMST AV STATLIGA MEDEL

(124) För att selektiva fördelar ska motsvara stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget måste de ges direkt eller indirekt med hjälp av statliga medel. Begreppet ”åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel” omfattar inte bara fördelar som ges direkt av staten utan även de som ges genom ett offentligt eller privat organ som har utsetts eller inrättats av denna stat för att förvalta stödet ([67]). I detta avseende täcker artikel 107.1 i EUF-fördraget alla de finansiella medel som myndigheterna faktiskt får använda för att stödja företag, oavsett om dessa medel permanent tillhör den offentliga sektorn ([68]).

([66]) Se kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 262, 19.7.2016, s. 1), punkt 138. Se även domstolens dom av den 8 september 2011, Paint Graphos m.fl., förenade målen C-78/08 till C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punkterna 69–70; domstolens dom av den 6 september 2006, Portugal mot kommissionen, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punkt 81; domstolens dom av den 8 september 2011, kommissionen mot Nederländerna, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551; domstolens dom av den 22 december 2008, British Aggregates mot kommissionen, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, och domstolens dom av den 18 juli 2013, P Oy, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, punkt 27 ff.

([67]) Domstolens dom av den 22 mars 1977, Steinike & Weinlig mot Tyskland, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punkt 21; domstolens dom av den 13 mars 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, punkt 58; domstolens dom av den 30 maj 2013, Doux Élevage och Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, punkt 26; domstolens dom av den 19 december 2013, Vent De Colère m.fl., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, punkt 20; domstolens dom av den 17 mars 1993, Sloman Neptun mot Bodo Ziesemer, förenade målen C-72/91 och C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, punkt 19, och domstolens dom av den 9 november 2017, kommissionen mot TV2/Danmark, C-656/15 P, ECLI:EU:C:2017:836, punkt 44.

([68]) Domstolens dom av den 30 maj 2013, Doux Élevage och Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, punkt 34; tribunalens dom av den 27 september 2012, Frankrike mot kommissionen, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496, punkt 36, och domstolens dom av den 19 december 2013, Vent De Colère m.fl., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, punkt 21.

(125) Det räcker inte att fastslå att fördelen inte finansieras direkt från statsbudgeten för att utesluta användning av statliga medel. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att det inte är nödvändigt att i varje fall konstatera att pengar har överförts från budgeten eller från en offentlig enhet för att den fördel som getts ett eller flera företag ska kunna betraktas som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget ([69]).

(126) Medlens privata karaktär hindrar inte att de kan betraktas som statliga medel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget ([70]). Detta påpekades även i domen Frankrike mot kommissionen ([71]), där tribunalen konstaterade att det relevanta kriteriet vid bedömningen av huruvida det, oavsett ursprung, är fråga om statliga medel är i vilken grad myndigheten varit inblandad i fastställandet av de aktuella åtgärderna och villkoren för deras finansiering. Det räcker därmed inte att fastställa att en subventionsordning som gynnar vissa ekonomiska aktörer i en viss sektor helt eller delvis finansieras med avgifter som myndigheterna ålägger och tar ut av vissa företag, för att beröva denna ordning statusen som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget ([72]). Att medlen aldrig tillhör staten utesluter heller inte att dessa medel kan utgöra statliga medel, om de kontrolleras av staten ([73]). Begreppet stöd som ges med statliga medel låter artikel 107.1 i EUF-fördraget omfatta inte bara stöd som ges direkt av staten, utan även stöd som ges av offentliga eller privata organ som utsetts eller fastställts av staten ([74]).

(127) Detta resonemang användes även i Essentmålet ([75]). I detta mål var domstolen tvungen att bedöma en lag som föreskrev att nederländska elnätsoperatörer skulle ta ut en tilläggsavgift för el som förbrukades av privata elkunder och föra över intäkterna från denna tilläggsavgift till SEP, ett gemensamt dotterbolag till de fyra elproducenterna, för att kompensera de senare för s.k. strandade kostnader. Tilläggsavgiften skulle överföras av nätoperatörerna till SEP, som skulle samla in intäkterna och använda dem upp till ett visst belopp som fastställs i lagen, i syfte att täcka strandade kostnader. I detta fall påpekade domstolen att SEP hade utsetts enligt lag att förvalta statliga medel ([76]). Domstolen konstaterade att det nederländska systemet omfattade statliga medel ([77]).

(128) På grundval av denna rättspraxis kan slutsatsen dras att subventioner som finansierats med skatteliknande avgifter eller bidrag som införts av staten och som förvaltas och tilldelas i enlighet med bestämmelserna i lagstiftningen innebär en överföring av statliga medel, även om de inte förvaltas av myndigheter utan privata organ som utsetts av staten och som är skilda från myndigheterna.

(129) Detta bekräftades av domstolen i målet Vent De Colère m.fl. ([78]), där domstolen särskilt påpekade att man inte kunde utesluta en åtgärd med hjälp av statliga medel enbart för att delar av de insamlade medlen inte gick via Caisse des dépôts et consignations, utan samlades in av företag som omfattades av skyldigheten att köpa in förnybar elektricitet till inmatningspriser.

(130) Domstolen uteslöt endast överföring av statliga medel under mycket särskilda omständigheter. Domstolen ([79]) ansåg till exempel att det inte rör sig om statligt stöd om en nationell myndighet genom ett beslut omfattar alla näringsidkare inom en viss sektor i ett avtal som inför uppbörd av ett bidrag inom en branschövergripande organisation som erkänns av samma nationella myndighet, vilket gör detta bidrag obligatoriskt, för att kunna utföra viss reklam- och pr-verksamhet. Domstolen påpekade i detta fall att åtgärden inte finansierades med

([69]) Se domstolens dom av den 16 maj 2002, Frankrike mot kommissionen, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punkt 36; domstolens dom av den 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punkt 70; domstolens dom av den 19 december 2013, Vent De Colère m.fl., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, punkterna 19–21, och domstolens dom av den 13 september 2017, ENEA, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, punkt 25. Se även domstolens dom av den 30 maj 2013, Doux Élevage och Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, punkt 34 och domstolens dom av den 19 mars 2013, Bouygues och Bouygues Télécom mot kommissionen m.fl., förenade målen C-399/10 P och C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, punkt 100.

([70]) Förstainstansrättens dom av den 12 december 1996, Air France mot kommissionen, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punkterna 63–65, och domstolens dom av den 9 november 2017, kommissionen mot TV2/Danmark, C-656/15 P, ECLI:EU:C:2017:836, punkt 48.

([71]) Tribunalens dom av den 27 september 2012, Frankrike mot kommissionen, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496.

([72]) Tribunalens dom av den 27 september 2012, Frankrike mot kommissionen, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496, punkt 61.

([73]) Förstainstansrättens dom av den 12 december 1996, Air France mot kommissionen, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punkterna 65–67, domstolens dom av den 16 maj 2002, Frankrike mot kommissionen, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punkt 37, och domstolens dom av den 30 maj 2013, Doux Élevage och Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, punkt 35.

([74]) Se domstolens dom av den 22 mars 1977, Steinike & Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punkt 21; domstolens dom av den 17 mars 1993, Sloman Neptun mot Bodo Ziesemer, förenade målen C-72/91 och C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, punkt 19; tribunalens dom av den 10 maj 2016, Tyskland mot kommissionen, T-47/15, ECLI:EU:T:2016:281, punkt 81, och domstolens dom av den 9 november 2017, kommissionen mot TV2/Danmark, C-657/15 P, ECLI:EU:C:2017:837, punkt 36.

([75]) Domstolens dom av den 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413.

([76]) Domstolens dom av den 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punkt 74.

([77]) Domstolens dom av den 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punkt 66.

([78]) Domstolens dom av den 19 december 2013, Vent De Colère m.fl., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, punkt 27.

([79]) Domstolens dom av den 30 maj 2013, Doux Élevage och Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, och domstolens dom av den 15 juli 2004, Pearle m.fl., C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448.

statliga medel eftersom det var en branschöverskridande organisation, och inte staten, som beslutade hur man skulle använda medlen från uppbörden. Dessa medel avsattes fullständigt för mål som fastställdes av denna organisation. Medlen kontrollerades därmed inte av staten och var inte tillgängliga för myndigheterna.

(131) I målet PreussenElektra fastslog domstolen att lagen om inmatning av el (*Stromeinspeisungsgesetz*) ([80]), i dess lydelse enligt 1998 års lag, inte omfattade ett offentligt eller privat organ som hade utsetts eller inrättats för att förvalta stödet ([81]). Denna slutsats grundades på konstaterandet att *Stromeinspeisungsgesetz* införde en mekanism som begränsades till att direkt medföra en skyldighet för elförsörjningsföretag och privata elnätoperatörer i föregående distributionsled att köpa el från förnybara energikällor till fastställda priser, utan att betalningarna förvaltades av något organ ([82]). Situationen enligt *Stromeinspeisungsgesetz* kännetecknades av ett antal bilaterala förbindelser mellan producenter av förnybar el och elleverantörer. Ingen tilläggsavgift fastställdes av staten för att ersätta elleverantörerna för den finansiella bördan som härrörde från leveransskyldigheten. Därför hade ingen utsetts som förvaltare av en sådan tilläggsavgift och motsvarande finansiella flöden.

(132) Domstolen angav däremot i målet Vent De Colère m.fl. att det franska stödsystemet skiljde sig från den situation som undersöktes i målet PreussenElektra i två avseenden: I PreussenElektra hade de privata företagen i målet inte anförtrotts av den berörda medlemsstaten att förvalta statliga medel, utan de var skyldiga att göra inköp med sina egna ekonomiska medel. I PreussenElektra fanns dessutom ingen mekanism som inrättats och reglerats av staten för att kompensera de merkostnader som följde av denna inköpsskyldighet och genom vilken staten garanterade att dessa privata operatörer fick full täckning för merkostnaderna ([83]).

(133) Domstolen har nyligen bekräftat denna differentiering i bedömningen av statliga medel. I målet ENEA meddelade domstolen att en nationell åtgärd som innebär att såväl privata som offentliga företag åläggs en skyldighet att köpa el som producerats samtidigt som det producerats värme inte utgör en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel, om en sådan merkostnad inte i sin helhet kan övervältras på slutanvändarna eller finansieras genom en obligatorisk skatt införd av staten eller genom en ordning för full kompensation ([84]).

(134) Mot bakgrund av dessa principer och i syfte att bedöma om finansieringen av den fullständiga befrielsen, enligt punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011, omfattar statliga medel, är det nödvändigt att skilja mellan finansieringen av den fullständiga befrielsen under 2011 och finansieringen av denna befrielse under åren 2012 och 2013, dvs. efter införandet av § 19-tilläggsavgiften.

5.1.4.1 ***Finansiering med statliga medel efter att BNetzA infört § 19-tilläggsavgiften (åren 2012 och 2013)***

(135) På grundval av den ersättningsmekanism som föreskrivs i punkt 19.2 sjätte och sjunde meningen i StromNEV 2011, som beskrivs i avsnitt 2.4 i detta beslut, införde BNetzA genom ett tillsynsbeslut av den 14 december 2011 en skyldighet för systemansvariga för distributionssystemet att samla in § 19-tilläggsavgiften från slutanvändare och överföra intäkterna från denna tilläggsavgift till systemansvariga för överföringssystemet varje månad.

(136) I skälen 49–84 i beslutet om inledande angav kommissionen varför den anser att den fullständiga befrielsen kan betraktas som finansiering med statliga medel. Dessa skäl kan sammanfattas enligt följande:

a) Den fullständiga befrielsen motsvarar statlig politik.

b) Nätoperatörerna ges genom lagen en garanti att de finansiella förlusterna från den fullständiga befrielsen helt kommer att ersättas med en tilläggsavgift för nätanvändarnas elförbrukning. De behöver alltså inte finansiera befrielsen med egna finansiella medel.

c) Systemansvariga för överföringssystemet har anförtrotts att förvalta de finansiella flödena från befrielsen och § 19-tilläggsavgiften.

([80]) BGBl. I s. 2633.
([81]) Domstolens dom av den 13 mars 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, punkterna 58–59.
([82]) Domstolens dom av den 13 mars 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, punkt 56. Se även domstolens dom av den 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punkt 74, där domstolen påpekar att företagen i målet PreussenElektra inte hade anförtrotts av staten att förvalta en statlig tillgång.
([83]) Domstolens dom av den 19 december 2013, Vent De Colère m.fl., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, punkterna 34–36.
([84]) Domstolens dom av den 13 september 2017, ENEA, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, punkt 30.

d) Systemansvariga för överföringssystemet är inte fria att använda intäkterna från tilläggsavgiften som de vill, eftersom § 19-tilläggsavgiften måste begränsas till de finansiella förluster som uppstår till följd av befrielsen. Eventuella intäktsöverskott från tilläggsavgiften ska dras av från de tilläggsavgifter som ska betalas under efterföljande år.

e) § 19-tilläggsavgiften motsvarar inte betalning för en tjänst eller en vara.

(137) Kommissionen delar inte den åsikt som uttryckts av både Tyskland och de berörda parterna att den fullständiga befrielsen inte kan anses ha finansierats med statliga medel eftersom de finansiella medel som finansierade befrielsen inte överfördes via statsbudgeten. Såsom erinras i skälen 125–129 i detta beslut har domstolen upprepade gånger meddelat att det fortfarande kan röra sig om statliga medel om stödet finansieras med privata medel som fastställs av staten och förvaltas och tilldelas i enlighet med bestämmelser i lagstiftningen. Enligt domstolen tyder ett sådant finansieringssystem på en överföring av statliga medel, även om medlen inte förvaltas av myndigheterna utan av privata organ som utsetts av staten och som är skilda från myndigheterna.

(138) Kommissionen anser att de intäktsförluster som uppstod till följd av den fullständiga befrielsen från nätavgifter under 2012 och 2013 i sin helhet övervältrades på slutanvändarna genom en ordning för full kompensation som finansierades genom en obligatorisk skatt som de enligt staten var skyldiga att betala.

(139) Precis som beskrivs i skälen 35–39 i detta beslut föreskrev den rättsliga ram som gällde under 2012 och 2013 en finansieringsmekanism som skulle kompensera intäktsförlusterna för den nätoperatör som de befriade baslastkonsumenterna var anslutna till. Systemansvariga för överföringssystemet var skyldiga att ersätta systemansvariga för distributionssystemet för deras förlorade intäkter och utjämna denna ytterligare finansiella börda sinsemellan. I enlighet med BNetzA:s tillsynsbeslut av den 14 december 2011, som antogs på grundval av punkt 29.1 i EnWG-lagen och punkt 30.2.6 i StromNEV 2011, ersattes de systemansvariga för överföringssystemet för denna finansiella börda genom § 19-tilläggsavgiften.

(140) § 19-tilläggsavgiften var en skatteliknande avgift för slutanvändare. Som sådan ingick den inte i det allmänna systemet för nätavgifter, vilket har föreslagits i synpunkter som lämnats in av de berörda parterna. BNetzA förklarade själv i sitt beslut av den 14 december 2011 att § 19-tilläggsavgiften hade ett särskilt ändamål, nämligen att ersätta systemansvariga för överföringssystemet för deras finansiella förluster. Den motsvarade därför inte en allmän nätavgift utan snarare en ytterligare avgift, i den mening som avses i punkt 17.8 i StromNEV-förordningen, som skulle samlas in separat från de allmänna nätavgifterna. Detta bekräftades ytterligare av tyska domstolar och särskilt av Tysklands federala domstol, som drog slutsatsen att § 19-tilläggsavgiften inte motsvarade en nätavgift utan snarare en tilläggsavgift som syftade till att täcka de finansiella förlusterna från den befrielse som föreskrevs enligt punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 (se skälen 52 och 53 i detta beslut).

(141) § 19-tilläggsavgiften är en obligatorisk avgift som ålagts av staten. Den föreskrevs i StromNEV 2011 och infördes sedan genom bindande tillsynsbeslut av BNetzA, en federal myndighet på hög nivå som ansvarar för förvaltnings- och tillsynsuppgifter och som handlar under överinseende av förbundsministeriet för ekonomi och energi. BNetzA:s direktör och vicedirektör utses av ministern, och dess råd utgörs av företrädare för *Bundesrat* och *Bundestag* ([85]).

(142) Nätoperatörerna har dessutom utsetts för att ta ut och förvalta § 19-tilläggsavgiften i enlighet med den gällande rättsliga ramen. Vad gäller detta bör erinras att domstolen upprepade gånger har fastslagit att även ett privat organ kan utses för att förvalta statliga medel. Det framgår dessutom av Essentdomen att mer än ett organ kan utses för att förvalta tilläggsavgiften.

(143) För det första ansvarade systemansvariga för distributionssystemet och överföringssystemet för att ta ut och samla in § 19-tilläggsavgiften från slutanvändarna, och systemansvariga för distributionssystemet ansvarade för att överföra § 19-tilläggsavgiften till systemansvariga för överföringssystemet.

(144) För det andra kunde systemansvariga för överföringssystemet endast använda intäkterna från § 19-tilläggsavgiften till att ersätta intäktsförluster som uppstod till följd av befrielsen för baslastkonsumenter enligt punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 och den utjämningsmekanism som beskrivs i skäl 35 i detta beslut. Detta påvisas av att beloppet för § 19-tilläggsavgiften anpassades till de finansiella behov som härrörde från den fullständiga befrielsen. I synnerhet ledde alla intäkter för år x utöver det belopp som krävdes för att kompensera denna finansiella börda till en minskning av tilläggsavgiften under år x + 2 (se skäl 39). Kommissionen delar därför inte den synpunkt som uttryckts av Tyskland och de berörda parterna, enligt vilken nätoperatörerna kunde använda intäkterna från § 19-tilläggsavgiften som de ville.

([85]) Se punkterna 1, 3, 4 och 5 i lagen av den 7 juli 2005 om den federala infrastrukturmyndigheten för elektricitet, gas, telekommunikation, post och järnväg (BGBl. I s. 1970, 2009).

(145) Mot bakgrund av ovanstående konstateras att införandet av § 19-tilläggsavgiften gav nätoperatörerna en garanti att ersättas för de intäktsförluster som uppstod till följd av den befrielse som beviljades enligt punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011. Detta fall skiljer sig därför från både målet PreussenElektra och målet ENEA ([86]), där företagen med inköpsskyldighet var tvungna att finansiera skyldigheten med egna finansiella medel och inte kunde övervältra kostnaderna på sina kunder.

(146) Därmed går det inte att godta den synpunkt som framförts av de berörda parterna att intäkterna från § 19-tilläggsavgiften inte var öronmärkta för finansiering av befrielsen enligt punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011. Från och med 2012 kunde befrielsen från nätavgifter inte finansieras på annat sätt än genom § 19-tilläggsavgiften, som var beräknad för att exakt motsvara de finansiella behov som skapades av befrielsen.

(147) På grundval av dessa uppgifter vidhåller kommissionen sin slutsats att den fördel som beviljades baslastkonsumenter i form av den fullständiga befrielsen under 2012 och 2013 måste anses ha finansierats med statliga medel.

5.1.4.2 ***Finansiering med statliga medel innan § 19-tilläggsavgiften infördes (år 2011)***

(148) Den fullständiga befrielsen enligt punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 var tillämplig från och med den 1 januari 2011, men § 19-tilläggsavgiften trädde i kraft först den 1 januari 2012 (se skäl 40 i detta beslut). I sitt beslut om inledande ifrågasatte kommissionen därför om de befrielser som beviljades under 2011 finansierades i lika stor del med statliga medel, och uppmanade Tyskland att lämna ytterligare information om hur den fullständiga befrielsen finansierades under 2011.

(149) På grundval av den ytterligare information som lämnats in av Tyskland, och även med beaktande av de synpunkter som framförts av de berörda parterna, anser inte kommissionen att den finansieringsmekanism som gällde under 2011 omfattade statliga medel.

(150) Precis som Tyskland har förklarat (se skäl 77) och som BNetzA uttryckligen angav i tillsynsbeslutet av den 14 december 2011 fanns ingen inrättad ersättnings- och avräkningsmekanism 2011. I synnerhet var punkt 19.2 sjätte och sjunde meningen i StromNEV 2011 ännu inte tillämpliga. Följaktligen övervältrades inte förlusterna från den fullständiga befrielsen från nätavgifter under 2011 på slutanvändarna genom en ordning för full kompensation eller – eftersom § 19-tilläggsavgiften 2011 ännu inte hade införts – genom en obligatorisk skatt som de enligt staten var skyldiga att betala.

(151) De systemansvariga för distributionssystemet och överföringssystemet var i stället, såsom fastställs i tillsynsbeslutet av den 14 december 2011, tvungna att använda egna medel för att täcka de förluster som uppstod till följd av den fullständiga befrielsen under 2011.

(152) De hade rätt att föra in dessa förluster som kostnader på sina tillsynskonton, som upprättats enligt ARegV 2011. De intäktsförluster som uppstod under 2011 kunde dock inte ersättas genom att justera nätavgifterna för 2011, såsom fastställs i skäl 47, eftersom dessa avgifter var tvungna att fastställas på förhand och inte kunde ändras under årets gång. Intäktsförlusterna – om de inte ersattes med andra intäktsökningar, och därmed de systemansvarigas egna medel, för 2011 – var tvungna att bokföras på *Regulierungskonto*. Om man i slutet av den tillsynsperiod som slutade 2013 kunde konstatera att de förlorade intäkterna för 2011 hade ersatts med ytterligare intäkter från andra år under samma tillsynsperiod, så skulle förlusterna inte ersättas och i stället täckas av de systemansvarigas egna medel. Intäktsförlusterna för 2011 kunde endast ersättas under följande tillsynsperiod om förlusterna inte kunde ersättas med ytterligare intäkter under den tillsynsperiod som slutade 2013. Inte heller i en sådan situation fanns dock någon garanti för fullständig ersättning. Ersättningsnivån berodde snarare på andra faktorer, särskilt de systemansvarigas effektivitet (eller bristande effektivitet), eftersom ARegV-förordningen inte utgår från verkliga kostnader, utan från idealiska kostnader för ett effektivt företag.

(153) Nätoperatörerna hade därför ingen garanti att deras intäktsförluster från den fullständiga befrielsen under 2011 skulle ersättas. Med andra ord var nätoperatörerna under 2011 tvungna att finansiera den fullständiga befrielsen med egna finansiella medel.

([86]) Domstolens dom av den 13 mars 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160 och domstolens dom av den 13 september 2017, ENEA, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671.

(154) Kommissionen drar därför slutsatsen att den fördel som beviljades baslastkonsumenter i form av en fullständig befrielse från nätavgifter under 2011 var tvungen att finansieras med nätoperatörernas egna medel och inte finansierades med statliga medel ([87]).

5.1.5 EFFEKT PÅ HANDELN MELLAN MEDLEMSSTATERNA

(155) För att en nationell åtgärd ska kunna betraktas som statligt stöd är det i enlighet med domstolens etablerade rättspraxis inte nödvändigt att styrka att stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna, utan endast att undersöka huruvida det kan påverka handeln ([88]). Om ett stöd som beviljats av en medlemsstat stärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företags ställning i handeln inom unionen, ska denna handel anses vara påverkad av det aktuella stödet ([89]).

(156) Vilket anges ovan är den stora majoriteten av de berörda företagen verksamma inom den kemiska industrin (inklusive industrigaser), papper, textil, stål, icke-järnmetallindustrin, oljeraffinaderier och glastillverkning. Några stödmottagare drev även datacentraler som tjänsteleverantörer. Alla dessa sektorer är öppna för handel mellan medlemsstaterna genom gränsöverskridande varuhandel. Genom att befria de berörda företagen från en kostnad som företag som bedriver verksamhet i samma sektor i andra medlemsstater vanligtvis måste bära (nätavgifter), stärker den fullständiga befrielsen de befriade företagens ställning i förhållande till andra konkurrerande företags ställning i handeln inom unionen. Den fullständiga befrielsen från nätavgifter kan därmed påverka handeln mellan medlemsstaterna.

5.1.6 INVERKAN PÅ KONKURRENSEN

(157) En åtgärd som vidtas av staten anses snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen om den kan stärka mottagarens konkurrensställning i förhållande till andra konkurrerande företags ställning ([90]).

(158) Både tillverkningsindustrin, där de flesta av de berörda företagen är verksamma, och marknaden för datacentraler är öppna för konkurrens. För många av dessa industrier utgör elkostnader en stor andel av produktionskostnaderna, vilket Tyskland har bekräftat i sin skrivelse av den 6 december 2013 om pappers-, cement- och kemisektorerna samt aluminiumindustrin och andra metallindustrier. I detta sammanhang sänker den fullständiga befrielsen från nätavgifter produktionskostnaderna för de befriade företagen. Befrielsen kan därför stärka konkurrensställningen för mottagarna av befrielsen i förhållande till deras konkurrenter i andra medlemsstater. Det är också sannolikt att den förbättrar deras konkurrensställning i förhållande till företag som inte uppnår en årlig elförbrukning på 10 GWh och 7 000 timmars användning, men som är verksamma inom samma sektor. Den fullständiga befrielsen hotar följaktligen att snedvrida konkurrensen.

(159) Det konstateras att varken en effekt på handeln eller en snedvridande effekt på konkurrensen kan uteslutas på grund av en påstådd högre nivå av elkostnader i Tyskland i förhållande till elkostnaderna i andra medlemsstater. I punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 beviljades en fullständig befrielse från nätavgifter för baslastkonsumenter. Till följd av detta innebär användning av elnätet ingen finansiell börda för dessa konsumenter, till skillnad från konkurrerande företag i andra medlemsstater som var tvungna att betala nätavgifter. Domstolen har dessutom sedan tidigare fastslagit att en medlemsstat som genom ensidiga åtgärder försöker anpassa konkurrensvillkoren i en viss näringssektor till de villkor som gäller i andra medlemsstater inte kan frånta dessa åtgärder deras karaktär av stöd ([91]).

5.1.7 SLUTSATS OM FÖREKOMSTEN AV STÖD

(160) Mot bakgrund av ovanstående är den fullständiga befrielse från nätavgifter som gällde under 2012 och 2013 för baslastkonsumenter med en årlig elförbrukning på över 10 GWh och minst 7 000 timmars användning statligt stöd, i den mån att den befriade dessa konsumenter från de nätkostnader som uppstod till följd av deras elförbrukning och från minimiavgiften på 20 % av den offentliggjorda nätavgiften.

(161) Den befrielse från nätavgifter som beviljades under 2011 finansierades inte med statliga medel och utgjorde därmed inte statligt stöd.

([87]) Domstolens dom av den 13 mars 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160 och domstolens dom av den 13 september 2017, ENEA, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671.
([88]) Domstolens dom av den 8 maj 2013, Libert m.fl., förenade målen C-197/11 och C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punkt 76.
([89]) Domstolens dom av den 8 maj 2013, Libert m.fl., förenade målen C-197/11 och C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punkt 77.
([90]) Se domstolens dom av den 17 september 1980, Philip Morris mot kommissionen, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punkt 11.
([91]) Domstolens dom av den 3 mars 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2004:678, punkt 54.

5.2 *RÄTTSSTRIDIGHET*

(162) Genom att underlåta att anmäla åtgärden innan den genomfördes uppfyllde inte Tyskland sina skyldigheter enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget. Stödåtgärden utgör därför olagligt statligt stöd.

5.3 *FÖRENLIGHET MED DEN INRE MARKNADEN*

(163) Nedanstående bedömning av förenlighet omfattar endast den fullständiga befrielse som gavs baslastkonsumenter under 2012 och 2013 i den mån den utgör statligt stöd (se skäl 160).

(164) I sitt beslut om inledande uttryckte kommissionen tvivel om huruvida den fullständiga befrielsen från nätavgifter för baslastkonsumenter kunde anses vara förenlig med den inre marknaden. Kommissionen uppmanade följaktligen Tyskland att framföra ytterligare synpunkter om den fullständiga befrielsens förenlighet med den inre marknaden.

(165) Tyskland har framfört att den fullständiga befrielsen kan anses vara förenlig på grundval av artikel 107.3 b eller c i EUF-fördraget eftersom den syftar till att

— garantera en tryggad elförsörjning,

— främja el från förnybara energikällor,

— genomföra ett system för tillträde till nätsystemet utan diskriminering mellan systemanvändare, såsom krävs enligt artikel 32 i direktiv 2009/72/EG, och

— se till att nätavgifterna speglar de faktiska kostnader som uppstår, såsom krävs enligt artikel 14 i förordning (EG) nr 714/2009.

(166) I allmänhet ansåg Tyskland också att den fullständiga befrielsen skulle stärka konkurrenskraften i den europeiska industrin och överensstämma med unionens mål att återindustrialisera Europa.

5.3.1 FÖRENLIGHET PÅ GRUNDVAL AV ARTIKEL 107.3 b

(167) När det gäller Tysklands första grund för förenlighet konstateras att den fullständiga befrielsen inte är kopplad till något s.k. särskilt och konkret viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse. Tyskland har inte beskrivit något sådant projekt vars genomförande skulle främjas av den fullständiga befrielsen från nätavgifter. Tyskland har heller inte lämnat in någon information som visar att den fullständiga befrielsen skulle avhjälpa en allvarlig störning i Tysklands ekonomi. Den fullständiga befrielsen kan därför inte motiveras genom artikel 107.3 b i EUF-fördraget.

5.3.2 FÖRENLIGHET PÅ GRUNDVAL AV ARTIKEL 107.3 c

(168) I artikel 107.1 i EUF-fördraget föreskrivs den allmänna principen om förbud av statligt stöd i unionen. Kommissionen får dock anse att en stödåtgärd är direkt förenlig med artikel 107.3 c i EUF-fördraget om den syftar till och lämpar sig för att uppnå ett väl definierat mål av gemensamt intresse ([92]), är nödvändig för att uppnå detta mål, har en stimulanseffekt och är proportionell, förutsatt att det gemensamma målets positiva effekter är större än de negativa effekterna på konkurrensen och handeln.

(169) Medlemsstaten har bevisbördan vad gäller förenlighet ([93]).

(170) Eftersom Tyskland har hävdat att den fullständiga befrielsen bidrog till att främja produktionen av el från förnybara energikällor och försörjningstryggheten har kommissionen kontrollerat om åtgärden i fråga omfattas av tillämpningsområdet för *Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd* ([94]). Dessa riktlinjer innehåller dock inte förenlighetsregler för åtgärder som syftar till att säkerställa försörjningstryggheten. Vad gäller främjandet av förnybar elektricitet innehåller de bara förenlighetskriterier för stöd som ges till anläggningar som producerar el

([92]) Förstainstansrättens dom av den 14 januari 2009, Kronoply mot kommissionen, T-162/06, ECLI:EU:T:2009:2, särskilt punkterna 65, 66, 74 och 75, och förstainstansrättens dom av den 8 juni 1995, Siemens mot kommissionen, T-459/93, ECLI:EU:T:1995:100, punkt 48.

([93]) Domstolens dom av den 28 april 1993, Italien mot kommissionen, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, punkt 20, och förstainstansrättens dom av den 15 juni 2005, Regione autonoma della Sardegna mot kommissionen, T-171/02, ECLI:EU:T:2005:219, punkterna 166–168.

([94]) *Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd* (EUT C 82, 1.4.2008, s. 1).

från förnybara energikällor (avsnitt 1.5.6 i riktlinjerna). Dessa kriterier rör dock inte åtgärder som den berörda åtgärden i detta fall, som skulle utgöras av att befria konsumenter av el från nätavgifter så att de förblir anslutna till nätet, för att öka sannolikheten att det finns konsumenter som också skulle förbruka el som produceras av anläggningar för förnybar el. *Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd* gäller inte den åtgärd som granskas här. Kommissionen har därmed granskat den fullständiga befrielsens direkta förenlighet med artikel 107.3 c i EUF-fördraget.

5.3.2.1 ***Mål av gemensamt intresse och stödets lämplighet***

5.3.2.1.1 **Förenlighet med EU-lagstiftning om nätavgifter**

(171) Vad gäller detta argument hänvisar kommissionen till slutsatserna i skälen 85–121 i detta beslut. Precis som framförs i dessa slutsatser innebar den fullständiga befrielse som gavs stödberättigade baslastkonsumenter mellan 2011 och 2013 en selektiv fördel i den utsträckning som den även befriade dessa konsumenter från nätkostnader som orsakades av deras elförbrukning. Detta är inte i linje med målet att säkerställa att nätavgifter speglar de faktiska kostnaderna, enligt artikel 14 i förordning (EG) nr 714/2009, eller med principen om icke-diskriminering. Kommissionen delar därför inte Tysklands uppfattning att den fullständiga befrielsen från nätavgifter bidrar till dessa mål eller att den skulle krävas på grundval av EU-lagstiftning.

5.3.2.1.2 **Främjande av försörjningstrygghet och el från förnybara energikällor**

(172) Tyskland hävdar att den fullständiga befrielsen bidrog till försörjningstryggheten och främjandet av el från förnybara energikällor på följande tre olika sätt (se skäl 165):

— Det första argumentet är att baslastkonsumenter tillhandahöll en nödvändig stabiliserande tjänst under perioden 2011–2013 innan de nätstabiliserande åtgärderna kunde införas. Tyskland har hävdat att den kontinuerliga och ständiga elförbrukningen av baslastkonsumenter som omfattas av befrielsen stöder och stabiliserar nätet. Eftersom den befriade baslastförbrukningen är förutsägbar skulle den bidra till en effektiv användning av produktionskapaciteterna och samtidigt minska frekvens- och spänningsavvikelser. Detta skulle minska behovet av reserver och balansering av elektricitet. Tyskland har dessutom förklarat att de befriade baslastkonsumenterna ofta befinner sig nära stora kraftverk. Elen måste därför transporteras ett relativt kort avstånd, vilket skulle minska transportförluster och behovet av anordningar som säkerställer reaktiv effekt. De berörda parterna har även framhävt att baslastkonsumenter ofta ingår i den femstegsplan för belastningsfrånkoppling som inrättas av systemansvariga för överföringssystemet utan några avtal eller någon ersättning. Dessutom har de berörda parterna angett att slutanvändare omfattas av tekniska specifikationer när de vill anslutas till nätet och att detta kräver att de utan ersättning gör vissa investeringar för att förbättra spänningskontrollen.

— Tyskland hävdar även att konventionella kraftverk behövdes för att säkerställa en säker näthantering när förnybar el började utvecklas i allt snabbare takt och när flexibilitetslösningar för elsystemet ännu inte hade utvecklats (t.ex. efterfrågeflexibilitet ([95])), eftersom de tillhandahåller nätet viktiga stödtjänster. Tyskland menar att baslastkonsumenter behövdes för den fortsatta driften av dessa konventionella kraftverk, särskilt mot bakgrund av den ökande andelen el som produceras från förnybara energikällor.

— Samtidigt hävdar Tyskland att baslastkonsumenternas stabila elförbrukning garanterade att förnybar el alltid förbrukades när den producerades, vilket minskade behovet av att vidta (andra och dyrare) nätstabiliserande åtgärder (begränsning). Detta underlättade energiövergången och bidrog till främjandet av förnybar elektricitet.

(173) I allmänhet konstateras att målen att säkerställa försörjningstryggheten och främja förnybar el har erkänts som mål av gemensamt intresse ([96]).

([95]) Efterfrågeflexibilitet innebär att slutkonsumenter ändrar sin elanvändning i förhållande till sitt normala förbrukningsmönster till följd av ändrade elpriser över tid (de minskar förbrukningen när priserna är höga och ökar den när priserna är låga).

([96]) För mer om energiförsörjning, se artikel 194.1 b i EUF-fördraget, artikel 3.11 i direktiv 2009/72/EG och domstolens dom av den 22 oktober 2013, Essent m.fl., förenade målen C-105/12–C-107/12, ECLI:EU:C:2013:677, punkt 59. För mer om främjande av förnybar energi, se artikel 194.1 c i EUF-fördraget, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (EUT L 140, 5.6.2009, s. 16), punkt 48 i *Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd* och skäl 231 i kommissionens beslut av den 23 juli 2014 om statligt stöd SA.38632 – Tyskland – EEG 2014 (EUT C 325, 2.10.2015, s. 4).

(174) Det konstateras dock att det inte klart har fastställts att den fullständiga befrielsen bidrar till och lämpar sig för att uppnå målen om försörjningstrygghet och främjande av förnybar el. I synnerhet har Tyskland inte visat att den fullständiga befrielsen kan bidra till och lämpar sig för att uppnå de eftersträvade målen. Precis som förklaras nedan leder den fullständiga befrielsen till motstridiga resultat i fråga om uppfyllda mål och kan även betraktas som ett hinder för att uppnå de berörda målen.

5.3.2.1.2.1 *Baslastförbrukning kan utgöra ett hinder för målet att främja el från förnybara energikällor och för försörjningstryggheten*

(175) För att visa att den fullständiga befrielse från nätavgifter som beviljades enligt punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 kunde bidra till och lämpade sig för att säkerställa försörjningstryggheten mellan 2011 och 2013 har Tyskland hänvisat till ett antal egenskaper hos baslastkonsumenter som underlättar näthanteringen och gynnar alla nätanvändare: deras stabila och förutsägbara efterfrågan minskar behovet av balanserande åtgärder, reserver och omdirigering. Eftersom baslastkonsumenterna brukar befinna sig närmare kraftverken medför de även mindre elförluster under transport och mindre behov av anordningar för reaktiv optimering.

(176) Det konstateras att detta kan minska nätkostnaderna och underlätta näthanteringen och indirekt kan anses underlätta skyldigheterna för systemansvariga för överföringssystemet att säkerställa försörjningstryggheten. Om man dock antar att exakt samma egenskaper som redan beaktades för att motivera enskilda nätavgifter åter kan beaktas för att anse att befrielsen eftersträvar ett mål av gemensamt intresse, skulle befrielsen i alla fall inte vara nödvändig, ha någon ytterligare stimulanseffekt eller säkerställa stödets proportionalitet såsom förklaras närmare nedan (avsnitten 5.3.2.2–5.3.2.4). Nedan visas dessutom att befrielsen och de villkor enligt vilka den beviljades även skulle kunna utgöra ett hinder för de flexibilitetsåtgärder som Tyskland införde 2013 för att främja försörjningstryggheten (skäl 179 nedan) och höja kostnaderna för främjandet av förnybar el (skäl 181 nedan). Av dessa anledningar kan befrielsen inte anses vara lämplig för att uppnå målen med försörjningstrygghet och främjande av förnybar el.

(177) Tyskland och de berörda parterna angav också att den fullständiga befrielsen kan vara användbar för frekvensreglering och spänningskontroll.

(178) Det konstateras dock att den frekvensreglering och spänningskontroll som Tyskland och de berörda parterna hänvisar till inte motsvarar en tjänst som levereras av baslastkonsumenterna utan av konventionella kraftverk, vilket både Tyskland och de berörda parterna har medgett i sina yttranden. Det argument som faktiskt görs gällande är att baslastkonsumenter behövs för att upprätthålla de konventionella kraftverkens lönsamhet. Detta argument undersöks i skälen 183–188 och kommissionen hänvisar till dessa slutsatser. Vad gäller bidraget till femstegsplanen för belastningsfrånkoppling hänvisas till konstaterandena i skäl 97, där det fastslås att den fullständiga befrielsen inte kan betraktas som ersättning för att omfattas av denna plan. När det gäller anordningar som baslastkonsumenter måste installera för att uppfylla kravet att skiftfaktorn ska förbli mellan + 0,9 och – 0,9 har det redan konstaterats att syftet med denna skyldighet är att säkerställa en trygg och normal hantering av nätet och att den åläggs alla konsumenter som begär tillträde till nätet, inte bara baslastkonsumenter (se skäl 99 och följande). Det kan därför knappast anses motivera en befrielse för baslastkonsumenter.

(179) Det konstateras vidare att Tyskland i sina yttranden angav att den fullständiga befrielsen endast främjade försörjningstryggheten under en övergångsperiod (2011–2013), i avvaktan på införandet av ett antal åtgärder som skulle göra elsystemet flexiblare. Tyskland antog dock redan under 2012 en förordning om avtal om frånkopplingsbar belastning (nedan kallad *AbLaV-förordningen*) ([97]) för att göra efterfrågan flexiblare genom att köpa in tre gigawatt (GW) frånkopplingsbar belastning. Förordningen trädde i kraft 2013 (det sista året för den fullständiga befrielsen) och grundades på punkt 13.4a i EnWG 2011. Syftet var att nätoperatörer skulle få tillgång till frånkopplingsbar belastning för att hantera situationer då efterfrågan är högre än den tillgängliga

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

produktionen. Sådana situationer kan uppstå oftare i elsystem med stor användning av (intermittent) förnybar energi, eftersom en plötslig minskning av vind eller solstrålning leder till en plötsligt lägre produktion. Vind- och solenergi kan också vara lägre än man ursprungligen förväntade sig utifrån väderrapporter. Det konstateras dock att den fullständiga befrielsen för baslastkonsumenter faktiskt utgör ett incitament för dessa konsumenter att inte erbjuda frånkopplingsbar belastning enligt AbLaV-förordningen, eftersom de då inte skulle uppnå 7 000 timmars användning. Detta strider därmed mot målen för en annan åtgärd som syftar till försörjningstrygghet. Under 2013 var alltså den fullständiga befrielsen ett hinder för en annan åtgärd för att säkerställa försörjningstryggheten, genom att ge baslastkonsumenter anledning att inte erbjuda frånkopplingsbar belastning.

(180) Tyskland har dessutom hävdat att den befriade baslastförbrukningen bidrar till att främja förnybar el genom att minska kostnaderna för detta främjande. Tyskland har särskilt angett att baslastkonsumenternas stabila elförbrukning garanterade att förnybar el alltid förbrukades när den producerades, vilket minskade behovet av att begränsa och kompensera anordningar för förnybar el vid begränsningar.

(181) Det konstateras att förekomsten av baslastförbrukning faktiskt kunde minska sannolikheten att anordningar för förnybar energi begränsades under 2011–2013, i avsaknad av lagringsanläggningar kopplade till anordningar för förnybar el och i avsaknad av flexibel efterfrågan och incitament för att öka förbrukningen när det finns gott om förnybar el. Befrielsen skulle därför kunna anses underlätta främjandet av förnybar el. Befrielsen skulle dock även indirekt kunna öka kostnaderna för främjandet av förnybar el. När förnybar el inte är tillgänglig på grund av plötsligt mindre vind eller sol innebär den bristande flexibilitet hos baslastkonsumenter som orsakas av befrielsen att man måste öka produktionen i konventionella kraftverk, troligen kolkraftverk eller gaseldade kraftverk, för att täcka baslastkonsumenternas efterfrågan vid plötsligt nedsatt produktion av el från intermittenta förnybara energikällor. Detta kan anses öka kostnaderna för främjandet av förnybar el.

(182) Slutligen bör konstateras att befrielsen beviljades baslastkonsumenter oavsett var de befann sig. Undersökningen från 2012 visar dock (avsnitt 2.3) att nätet under vissa förhållanden kan överbelastas om till exempel den el som produceras norrut överstiger den överföringskapacitet som krävs för att leverera elen söderut där förbrukningspunkten befinner sig. Denna överbelastning skulle kunna kopplas till kraftiga vindar. Undersökningen från 2012 innehåller ett scenario (diagram 2.3) där kraftiga vindar simuleras för att identifiera möjliga flaskhalsar i nätet. I en sådan situation är det nödvändigt att begränsa kraftverk som befinner sig före flaskhalsen och att öka produktionen i kraftverk efter flaskhalsen. Omdirigeringsåtgärder omfattar ersättning till både de begränsade kraftverken och de kraftverk där produktionen måste öka. Om baslastkonsumenten befinner sig efter flaskhalsen kommer denna konsument inte att minska kostnaderna för stöd till förnybar el, utan i stället öka dem. Eftersom den fullständiga befrielsen saknar en platsindikerande signal och ges utan hänsyn till nätflaskhalsar skulle befrielsen kunna öka kostnaderna för att använda förnybar el.

5.3.2.1.2.2 *Oklar koppling mellan den fullständiga befrielsen och försörjningstryggheten*

(183) Tyskland har även hävdat att befrielsen (indirekt) skulle kunna bidra till försörjningstryggheten eftersom den skulle säkerställa konstant förbrukning som i sig är ett villkor för konventionella produktionskapaciteter. Enligt Tyskland krävs detta inte bara för att tillhandahålla nätstabiliserande tjänster, utan även för att möta efterfrågan på el i en marknadsmiljö som i allt högre grad kännetecknas av flexibla och decentraliserade produktionskapaciteter som baseras på förnybar energi. Tyskland och flera berörda parter har framfört att konventionella kraftverk (utrustade med synkrongeneratorer) tillhandahåller ett antal viktiga nättjänster som nätoperatörer behöver för att hålla nätet i drift, huvudsakligen spännings- och frekvensreglering. De hävdar att om konventionella kraftverk inte drivs kontinuerligt blir sådana systemtjänster svårare att anskaffa och under alla omständigheter dyrare (t.ex. på grund av behovet av en större reserv). Konventionella kraftverk skulle dock bara kunna drivas konstant om det finns tillräckligt med efterfrågan för att förbruka den el som produceras. Mer specifikt hävdar Tyskland att undersökningen från 2012 visar att Tyskland under kommande år skulle behöva mellan 8 och 25 GW från konventionella kraftverk för att säkra en tryggad näthantering. Landet hävdar även att man skulle behöva en konstant och stabil efterfrågan för att upprätthålla dessa konventionella kraftverk.

(184) För det första konstateras att undersökningen från 2012 slutfördes efter beviljandet av den fullständiga befrielsen, vilket utesluter att den används för att visa att befrielsen krävdes för att säkerställa lönsamheten för de konventionella kraftverken i fråga. Dessutom fastställs inte befrielsens bidrag till försörjningstryggheten, vilket visas nedan.

(185) För det andra hänvisar inte undersökningen från 2012 i sig till behovet av att säkerställa en viss konstant minimiförbrukning. Tyskland har heller inte angett hur baslastkonsumenterna är kopplade till minimibehoven av konventionell produktion. Tyskland har endast förklarat att baslastkonsumenter genom sin konstanta förbrukning utgjorde ett incitament för konventionella kraftverk att stanna kvar på marknaden. I undersökningen från 2012 görs dock en skillnad mellan konventionella baslastkraftverk (dvs. kärnkraftverk, strömkraftverk och brunkolseldade kraftverk) och konventionella kraftverk som är mer flexibla. Minimibehovet av produktion rör båda dessa produktionstyper. Tyskland och tredje parter gör dock inte denna åtskillnad i sina yttranden och har inte förklarat hur baslastförbrukning är kopplad till de båda produktionstyperna. När de hänvisar till konventionella kraftverk verkar de endast avse baslastkraftverk, eftersom de hänvisar till konstant produktion och behovet av motsvarande konstant förbrukning. Undersökningen från 2012 klargör däremot att den konventionella produktion som behövs inte enbart kan vara baslastproduktion. I undersökningen från 2012 framhålls systemets flexibilitetsbehov och den tid som krävs för att ändra och anpassa produktionen efter fluktuationer. Det är svårt att se vilket samband som finns mellan sådana flexibla kraftverk och baslastkonsumenter. Precis som redan angetts i skäl 96 utgör inte baslastkonsumenter ett incitament för att stanna kvar på marknaden för konventionella kraftverk vars produktion snabbt kan ökas, som gasturbiner, eftersom deras lönsamhet är kopplad till möjligheten till högre elpriser när systemet är under belastning.

(186) Dessutom utgår argumentet att befrielsen skulle bidra till försörjningstryggheten genom att säkerställa förekomsten av konventionella (baslast)kraftverk från ett cirkelresonemang: Eftersom baslastkonsumenterna själva kräver en kontinuerlig elförsörjning står de själva för en del av den minimiproduktion som identifierades i undersökningen från 2012. Genom att hävda att baslastkonsumenter behövs för att upprätthålla driften av kraftverken använder sig Tyskland och de berörda parterna av ett cirkelargument eftersom dessa kraftverk behövs för att täcka dessa konsumenters egna efterfrågan. Ett sådant argument kan inte stödja uppfattningen att den fullständiga befrielsen var lämplig för att uppnå försörjningstrygghet.

(187) Slutligen konstateras att Tysklands och de berörda parternas argument vilar på antagandet att baslastkonsumenter är avgörande för att säkerställa förbrukningen av den el som produceras av dessa kraftverk och för deras lönsamhet.

(188) Undersökningen från 2012 visar dock att förekomsten av baslastkonsumenter inte räcker för att säkerställa ett konstant uttag från baslastkraftverken och för att garantera deras lönsamhet. På sida 1 i undersökningen från 2012 konstateras att den kontinuerliga användningen av anläggningar för förnybar el och det prioriterade avsändandet av förnybar el medför en minskad elförsörjning från konventionella kraftverk (inklusive konventionella baslastkraftverk). Tyskland medger dessutom självt att när efterfrågan är låg och produktionen av förnybar el är hög skulle baslastkonsumenter förbruka förnybar el på grund av prioriteringen av avsändandet av och tillträdet till denna, snarare än att förbruka el som normalt levereras av konventionella baslastkraftverk. Detta visar att baslastkonsumenternas förbrukning inte säkerställer lönsamheten för konventionella baslastkraftverk och inte gör systemstabiliserande åtgärder (högre reservkraft, snabb produktionsökning för kraftverk när produktionen från förnybara energikällor minskar osv.) överflödiga, vilket Tyskland och de berörda parterna hävdar skulle ske med kontinuerlig drift av konventionella kraftverk.

5.3.2.1.2.3 *Slutsats om stödets lämplighet för att säkerställa försörjningstrygghet och främja el från förnybara energikällor*

(189) På grundval av ovanstående uppgifter drar kommissionen slutsatsen att Tyskland inte har visat att den fullständiga befrielsen kan leda till och lämpade sig för att bidra till försörjningstryggheten eller indirekt till främjandet av förnybar el.

(190) Även under antagandet att den fullständiga befrielsen från nätavgifter för baslastkonsumenter var lämplig för att bidra till målen att säkerställa försörjningstryggheten och indirekt till att utnyttja el från förnybara energikällor, är det fortfarande nödvändigt att kontrollera om den kan betraktas som nödvändig för att uppnå dessa mål, om den har en stimulanseffekt, om den är proportionell och om åtgärdens negativa inverkan är mindre än dess positiva inverkan. Nedan visas att dessa krav inte har uppfyllts. Detta resonemang är ett stödjande resonemang, eftersom kommissionen anser att stödet inte kan betraktas som förenligt redan av den anledningen att det i praktiken inte kan bidra till ett mål av gemensamt intresse.

5.3.2.1.3 **Den europeiska industrins konkurrenskraft**

(191) Tyskland har betonat att beslutet att fasa ut kärnkraften och att öka andelen förnybar energi skulle medföra ökade elkostnader (både kostnader för elproduktion och elöverföring), vilket framför allt skulle skada elintensiva industrier som papper, cement, kemikalier, aluminium och andra icke-järnmetallindustrier i förhållande till konkurrenter i andra medlemsstater, som står inför betydligt mindre kostnader till följd av politik för förnybar energi. Befrielsen skulle säkerställa lika villkor.

(192) Det konstateras dock att befrielsen varken säkerställer lika villkor eller är kopplad till kostnader som skulle uppstå till följd av politik för förnybar energi. Den fullständiga befrielsen från nätavgifter som består av enskilda kostnader för baslastkonsumenter befriar tyska baslastkonsumenter från alla nätkostnader, inklusive kostnaderna för den väg i nätet som ansluter baslastkonsumenten till det närmaste baslastkraftverket. Dessa kostnader har inget samband med politiken för förnybar energi och motsvarar kostnader som konkurrenter i andra medlemsstater måste betala som en del av sina normala produktionskostnader, och som konsumenter och konkurrenter i Tyskland måste ersätta med § 19-tilläggsavgiften.

(193) Slutligen konstateras att syftet med den fullständiga befrielsen, att förbättra konkurrenskraften för de berörda konsumenterna, verkar strida mot artikel 14 i förordning (EG) nr 714/2009, eftersom den inte är kostnadseffektiv, och mot artikel 32 i direktiv 2009/72/EG, eftersom den inte följer principen om icke-diskriminering. Befrielser från nätavgifter som beslutas av lagstiftaren eller regeringen tycks dessutom inte överensstämma med artikel 37.1 a i direktiv 2009/72/EG, där principen fastställs att tariffer ska fastställas av tillsynsmyndigheten.

(194) Av dessa skäl dras slutsatsen att den fullständiga befrielsen från nätavgifter som motsvarar enskilda kostnader som tillskrivs de berörda baslastkonsumenterna när det gäller syftet att stärka stödmottagarnas konkurrenskraft inte kan bidra till ett mål av gemensamt intresse.

5.3.2.2 ***Den fullständiga befrielsens nödvändighet***

(195) Även under antagandet att Tyskland visade att den fullständiga befrielsen kunde bidra till och lämpade sig för att indirekt främja förnybar elektricitet och försörjningstrygghet har landet inte visat att den fullständiga befrielsen var nödvändig under 2012–2013 för att uppfylla dessa mål, vilket visas nedan (skälen 197–199). Detta skulle endast ha varit fallet om Tyskland hade visat att den fullständiga befrielsen var nödvändig för att bibehålla baslastförbrukningen och förhindra att baslastkonsumenter kopplade bort sig från nätet.

(196) Det framgår dock av uppgifterna nedan att Tyskland inte visade att baslastkonsumenter utan den fullständiga befrielsen skulle ha lämnat det allmänna nätet och antingen uppfört en direktledning till ett kraftverk eller blivit självförsörjande. Tyskland visade inte heller att de berörda stödmottagarna skulle ändra sitt förbrukningsmönster och ha en oregelbunden och oförutsägbar belastningsprofil utan den fullständiga befrielsen.

Den fullständiga befrielsen är inte nödvändig för att undvika att baslastkonsumenter uppför en direktledning

(197) Tyskland har inte visat att de baslastkonsumenter som drar nytta av befrielsen skulle upphöra att bidra till målet av gemensamt intresse (nätstabilisering och främjande av förnybar elektricitet) genom att uppföra en direktledning till ett kraftverk om dessa baslastkonsumenter fortfarande skulle omfattas av enskilda nätavgifter, vilket vanligtvis skulle vara fallet till följd av punkt 24 i EnWG-lagen.

(198) Detta verkar högst osannolikt eftersom enskilda nätavgifter skulle beräknas utifrån metoden med den fysiska vägen, som undersöker kostnader som är knutna till användningen av vägen i nätet mellan baslastkonsumentens anslutningspunkt till nätet (förbrukningspunkten) och det närmaste baslastkraftverket. I den bemärkelsen imiterar enskilda nätavgifter de kostnader som skulle uppstå av att uppföra en direktledning till det närmaste baslastkraftverk som är lämpat för baslastkonsumentens baslastefterfrågan. Eftersom kostnaderna är likvärdiga kommer

en baslastkonsument att föredra att förbli ansluten till nätet, i stället för att delta i ett långvarigt och osäkert tillståndsförfarande. Eftersom direktledningen i många fall skulle gå genom egendomar som inte tillhör baslastkonsumenten skulle ett antal tillstånd och godkännanden krävas, vilka är svåra att få eftersom allmänheten ofta motsätter sig elledningar. Enskilda nätavgifter brukar dessutom vara lägre än kostnaderna för att uppföra en direktledning. En direktledning skulle medföra betydande investeringskostnader för den berörda baslastkonsumenten och även kräva långvariga och dyra tillståndsförfaranden för att bygga ledningen. Alla fasta kostnader för ledningen skulle behöva bäras av en enda användare, medan användaren enligt metoden med den fysiska vägen endast behöver bära sin andel av dessa fasta kostnader.

Den fullständiga befrielsen är inte nödvändig för att undvika att baslastkonsumenter blir självförsörjande

(199) Tyskland har inte heller visat att det finns en risk att mottagarna av den fullständiga befrielsen skulle bli självförsörjande om de skulle behöva betala enskilda nätavgifter, vilket vanligtvis skulle ske till följd av punkt 24 i EnWG-lagen. Tyskland har inte lämnat in några handlingar som visar en tendens att baslastkonsumenter blev självförsörjande på grund av nivån på deras enskilda nätavgifter innan den fullständiga befrielsen infördes. De uppgifter som lämnats in av Tyskland visar tvärtom att den fullständiga befrielsen inte påverkar baslastkonsumenternas beslut att använda sig av självförsörjning. Tyskland har tillhandahållit siffror för de tio största stödmottagarna vad gäller elförbrukning under perioden 2013–2015 (en period som täcker det sista året för den fullständiga befrielsen och två år då enskilda nätavgifter tillämpades). Dessa uppgifter visar att sex av dessa tio företag inte hade någon självförsörjningsinstallation 2013, och inte köpte in någon sådan efter det att enskilda nätavgifter återinfördes ([98]). Uppgifterna för fyra andra företag ([99]) visar att ett av dessa företag matar in all sin producerade el i nätet. Alla de kvarstående tre företagen hade självförsörjningsinstallationer redan 2013 och fortsatte att använda dem under hela perioden 2013–2015, med en nedåtgående trend för ett av företagen, en ökande trend för ett annat av företagen och en ganska stabil trend för det tredje företaget. Detta bekräftar att den fullständiga befrielsen inte är nödvändig för att förhindra självförsörjning och att baslastkonsumenter väljer självförsörjande modeller på grund av andra faktorer. Detta har bekräftats av Tyskland i synpunkterna om statligt stöd SA.46526 (2017/N) ([100]), där Tyskland först angav att självförsörjande lösningar i den energiintensiva industrin ([101]) drevs av synergier med värmekraft, synergier med avgaser och restprodukter, snarare än av möjligheten att inte behöva betala den elavgift som konsumenter betalar i Tyskland för att finansiera stödet av förnybar elektricitet (den s.k. EEG-tilläggsavgiften ([102])). Tyskland visade dessutom att självförsörjningen, trots en betydande ökning av EEG-tilläggsavgiften under perioden 2011–2014 (sedan 2013 överstiger EEG-tilläggsavgiften elpriset på grossistmarknaden), fortfarande var stabil under perioden 2010–2014 ([103]) inom de fyra sektorer som främst brukar utnyttja självförsörjning (papper, kemisk industri, ståltillverkning och oljeraffinaderier).

Enskilda nätavgifter beaktar redan det påstådda bidraget till nätets stabilitet

(200) För att motivera den fullständiga befrielsen har Tyskland hänvisat till baslastförbrukningens stabilitet och förutsägbarhet som en viktig del för att främja näthanteringen och därmed indirekt försörjningstryggheten.

(201) Det konstateras dock att allt detta redan beaktas vid beräkningen av enskilda nätavgifter, i och med att denna beräkning enbart tilldelar varje baslastkonsument de kostnader som är kopplade till nätanslutningen mellan baslastkonsumenten och det närmaste baslastkraftverk som kan täcka baslastkonsumentens efterfrågan. Kostnader för balansenergi ingår varken i nätavgifter i allmänhet eller i enskilda nätavgifter. De olika kostnaderna för reserver och omdirigering ingår inte i de enskilt beräknade nätavgifterna, och energiförluster till följd av eltransport tilldelas i proportion till hur stor del av nätet som används. Även det minskade behovet av anordningar för reaktiv optimering beaktas, eftersom dessa anordningar endast ingår i beräkningen av enskilda nätavgifter om de befinner sig på den väg i nätet som går mellan baslastkraftverket och baslastkonsumenten.

([98]) Dessa företag tillhörde sektorerna […] och […].
([99]) Dessa företag tillhörde sektorn […], sektorn […] och industrin […].
([100]) Kommissionens beslut av den 19 december 2017 om SA.46526 (2017/N) – Tyskland – *Reduced surcharge for self-generation under EEG 2017*.
([101]) Tyskland har angett att de flesta baslastkonsumenter var energiintensiva företag.
([102]) Se skäl 60 i kommissionens beslut i ärendet SA.46526.
([103]) Se skäl 61 i kommissionens beslut i ärendet SA.46526.

(202) Med tanke på att denna beräkning endast tilldelar varje baslastkonsument de kostnader som är kopplade till nätanslutningen mellan baslastkonsumenten och det närmaste baslastkraftverk som kan täcka baslastkonsumentens efterfrågan, måste den slutsats dras att de enskilda nätavgifterna redan tar tillräcklig hänsyn till de fördelar som medförs av baslastkonsumenter när det gäller näthantering och indirekt försörjningstrygghet. Det finns därmed inget behov av en stödåtgärd i form av en fullständig befrielse, och Tyskland har inte framfört några uppgifter som skulle visa att nätavgifter som utgår från enskilda kostnader (t.ex. med användning av metoden med den fysiska vägen) skulle leda till att stödmottagarna blir konsumenter med en oregelbunden och oförutsägbar förbrukningsprofil.

5.3.2.3 ***Stimulanseffekt***

(203) Tyskland har inte heller visat att den fullständiga befrielsen från nätavgifter har en stimulanseffekt. Ett stöd har en stimulanseffekt när det ändrar de berörda företagens beteende på så sätt att de deltar i en ytterligare verksamhet som de inte skulle ha utfört utan stödet eller som de skulle ha utfört på ett begränsat eller annat sätt.

(204) Flera uppgifter i akten visar att baslastkonsumenter i många fall beviljades den fullständiga befrielsen för antagandet av ett förbrukningsmönster som motsvarade deras vanliga förbrukningsmönster, i och med att deras produktionsprocess omfattar en konstant elförbrukning. Enskilda nätavgifter för baslastkonsumenter har funnits sedan 2005. I början var dessa enskilda nätavgifter endast möjliga för baslastkonsumenter som uppnådde 7 500 timmars användning. För åtminstone de baslastkonsumenter som redan omfattades av enskilda nätavgifter enligt detta ursprungliga system ändrade den fullständiga befrielsen därför inte deras beteende i förhållande till deras beteende när enskilda nätavgifter tillämpades. Befrielsen hade därför ingen stimulanseffekt. Det antal baslastkonsumenter som beviljades enskilda nätavgifter under 2014 ligger dessutom mycket nära det antal baslastkonsumenter som beviljades en befrielse under 2011–2013, och de sökande är ofta desamma. Detta bekräftar även att de flesta baslastkonsumenter inte ändrade sitt beteende till följd av den fullständiga befrielsen, i förhållande till hur de i alla fall skulle ha agerat utifrån enskilda nätavgifter. De tyska nationella domstolarna har gjort samma konstateranden (se skäl 52). Slutligen understryker utvärderingsrapporten från 2015 även att flera nätoperatörer hade konstaterat att de berörda baslastkonsumenterna redan hade samma förbrukningsmönster innan den fullständiga befrielsen infördes ([104]).

5.3.2.4 ***Proportionalitet, negativ inverkan på handelsvillkoren och övergripande balans***

(205) Även under antagandet att den fullständiga befrielsen var lämplig för vissa baslastkonsumenter och att den var nödvändig för att bidra till ett mål av gemensamt intresse och hade en stimulanseffekt, bör det noteras att den fullständiga befrielsen inte var proportionell och att stödets negativa inverkan överväger dess hypotetiska positiva inverkan.

(206) För att vara proportionell skulle den fullständiga befrielsen ha behövt begränsas till det belopp som krävdes för att få de berörda baslastkonsumenterna att ändra sitt beteende på ett sätt som gynnar antingen försörjningstryggheten eller främjandet av förnybar elektricitet.

(207) Tyskland har dock inte visat att den fullständiga befrielsen har beräknats för att begränsas till vad som krävs för att få baslastkonsumenterna att ändra sitt förbrukningsmönster. Man har heller inte visat att den fullständiga befrielsen är det minst snedvridande sättet att bevara baslastkonsumenternas bidrag till nätets stabilitet och trygghet. I detta avseende har några berörda parter hävdat att deras anställda, för att säkerställa att de skulle uppnå 7 000 timmars användning, var tvungna att reservera delar av sin tid för att övervaka förbrukningen. Parterna har även hävdat att en kontinuerlig förbrukning också omfattade kontinuerlig produktion och därmed eventuellt större lager när produktefterfrågan minskade. Samma berörda parter medger dock att sådana kostnader var olika för varje företag. Även under antagandet att vissa baslastkonsumenter stod inför ytterligare kostnader för att uppnå 7 000 timmars användning fanns det därför ingen garanti att befrielsen alltid motsvarade det som skulle ha varit nödvändigt för att täcka dessa extra kostnader, och Tyskland visade inte att så hade varit fallet.

(208) Det konstateras dessutom att åtgärden inte tycks främja försörjningstrygghet utöver vad som redan beaktas vid beräkningen av enskilda nätavgifter. Sådant ytterligare bidrag har inte visats. Under alla omständigheter medger både Tyskland och de berörda parterna att det inte kan kvantifieras.

(209) Det konstateras dessutom att även om man utgår från antagandet att baslastkonsumenter skulle bidra till försörjningstryggheten utöver den stabiliserande näteffekt som redan beaktas vid fastställandet av enskilda

([104]) Se s. 38 i utvärderingsrapporten från 2015.

nätavgifter och också indirekt bidra till främjandet av förnybar el, har Tyskland inte visat att stödet är begränsat till vad som skulle vara nödvändigt för att uppnå dessa positiva effekter. I sin utvärderingsrapport från 2015 anmärkte BNetzA att nätoperatörer som hade baslastkonsumenter anslutna till sina nät var splittrade mellan de som ansåg att baslastkonsumenter hade stabiliserande effekter och de som ansåg att de inte hade några sådana stabiliserande effekter (se diagrammen 6 och 7 i rapporten och slutsatserna på s. 38 i rapporten). Det framgår inte om de nätoperatörer som identifierade stabiliserande effekter ansåg att dessa effekter gick utöver de som redan beaktades vid beräkningen av enskilda nätavgifter, eftersom denna distinktion inte görs i rapporten. En systemansvarig för överföringssystemet förklarade att baslastkonsumenternas bidrag till nätets stabilitet berodde på de särskilda omständigheterna för nätet: Vid överbelastning var baslastkonsumenter ett hot mot nätets stabilitet, men vid underbelastning bidrog de till det. Nyckeln till nätstabilitet var därför flexibel belastning ([105]). Baslastkonsumenter innebär dock inte per definition en flexibel belastning, utan en belastning utan stabilitet och flexibilitet. Om baslastkonsumenter skulle erbjuda flexibilitetstjänster (t.ex. minskad förbrukning på begäran av nätoperatören) skulle de inte längre uppfylla definitionen för baslastkonsumenter, eftersom de inte längre skulle uppnå 7 000 timmars användning. Under antagandet att baslastkonsumenter under vissa förhållanden bidrar till nätets stabilitet utöver vad som redan beaktas vid beräkningen av enskilda nätavgifter, bekräftar detta åtminstone att baslastkonsumenters ytterligare bidrag till stabiliteten beror på fallet i fråga men inte automatiskt kan antas för varje baslastkonsument som överstiger en förbrukning på 10 GWh och uppnår 7 000 timmars användning. Man kan inte heller anta att detta bidrag alltid skulle motivera en fullständig befrielse från nätavgifter.

(210) Vad gäller Tysklands och berörda parters argument att befrielsen skulle trygga förekomsten av konventionella baslastkraftverk som själva är viktiga leverantörer av stödtjänster, bör det observeras att argumentet vilar på antagandet att de lägsta produktionsbehov som identifierades i undersökningen från 2012 skulle förbli konstanta oavsett efterfrågan i Tyskland, vilket inte är fallet. Såsom nämns i skäl 93 i detta beslut framhävs tvärtom i undersökningen från 2012 på s. i (delen *Ergebniszusammenfassung*) att omfattningen av minimiproduktion i hög grad beror på den aktuella situationen, särskilt förnybar produktion men även belastningsefterfrågan. Tyskland har inte tillhandahållit några uppgifter som visar att den fullständiga befrielsen är begränsad till baslastförbrukning som påstås behövas för att säkra förekomsten av konventionella baslastkraftverk, eller att befrielsen över tid skulle anpassas efter förändrade behov.

(211) Tyskland har hävdat att det inte skulle finnas någon otillbörlig snedvridning av handelsvillkoren eftersom inverkan på konkurrensen skulle vara begränsad, eftersom åtgärden i betydande grad bidrog till försörjningstryggheten, och att den knappast skulle ha någon inverkan på konkurrensen med företag från andra medlemsstater på grund av de mycket höga elpriserna i Tyskland jämfört med andra medlemsstater.

(212) Det framgår dock av slutsatserna i avsnitten 5.3.2.1–5.3.2.4 att det inte har visats att den fullständiga befrielsen skulle vara lämplig för att uppnå försörjningstrygghet och främja förnybar elektricitet, eller att den skulle vara nödvändig och ha en stimulanseffekt. I skälen 205–211 i detta beslut visas även att stödet inte är begränsat till det belopp som krävs för att uppnå målen och att det leder till överkompensation. Stödets hypotetiska positiva inverkan är därför mycket begränsad, om den alls finns.

(213) Tvärtom verkar den fullständiga befrielsen inte stämma överens med artikel 32 i direktiv 2009/72/EG eller artikel 14 i förordning (EG) nr 714/2009.

(214) Tvärtemot Tysklands synpunkter kan inte snedvridningen av konkurrensen med andra medlemsstater betraktas som obetydlig. För det första befriar åtgärden stödmottagarna från nätavgifter fullständigt, medan alla deras konkurrenter fortfarande måste betala nätavgifter i sina respektive medlemsstater, i enlighet med gällande EU-lagstiftning. Detta kan ha en betydande snedvridande inverkan på konkurrensen eftersom de flesta av stödmottagarna är elintensiva företag, vilket Tyskland självt har påpekat. Elkostnader är därför en viktig faktor för deras konkurrenskraft. För det andra har det inte visats att elpriserna är höga i Tyskland och lägger en stor börda på produktionskostnaderna för elintensiva företag i Tyskland. Tvärtom påpekas att elintensiva företag i Tyskland mellan 2011 och 2013 åtnjöt förmåner i form av sänkningar av elskatten, EEG-tilläggsavgiften och den extra nätavgiften.

(215) På grundval av dessa uppgifter dras slutsatsen att stödets negativa inverkan är större än det hypotetiska positiva bidrag som det eventuellt har haft i fråga om främjande av förnybar el eller försörjningstrygghet.

([105]) Se s. 38 i utvärderingsrapporten från 2015.

5.3.3 SLUTSATS

(216) Det stöd som beviljades under 2012 och 2013 är inte förenligt med den inre marknaden.

6. **ÅTERKRAV**

(217) I enlighet med EUF-fördraget och domstolens fasta rättspraxis är kommissionen behörig att besluta att den berörda medlemsstaten ska avskaffa eller ändra stöd om kommissionen konstaterar att det är oförenligt med den inre marknaden ([106]). Domstolen har även konsekvent hävdat att skyldigheten för en medlemsstat att avskaffa stöd som kommissionen anser vara oförenligt med den inre marknaden är utformad för att återställa den tidigare rådande situationen ([107]).

(218) I samband med detta har domstolen fastställt att målet har uppnåtts så snart mottagaren har återbetalat de belopp som har beviljats genom olagligt stöd och på så sätt förlorat den fördel som mottagaren har åtnjutit gentemot sina konkurrenter på marknaden, och när den situation som rådde innan stödet betalades har återställts ([108]).

(219) I linje med rättspraxisen anges i artikel 16.1 i rådets förordning (EU) 2015/1589 ([109]) att vid ”negativa beslut i fall av olagligt stöd ska kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren […]”.

(220) Med tanke på att stödet i fråga genomfördes i strid mot artikel 108.3 i EUF-fördraget och är oförenligt med den inre marknaden måste stödet därför återkrävas från stödmottagarna för att återställa den situation som rådde på marknaden innan stödet beviljades. Återkravet bör omfatta den tid från när stödmottagaren tillhandahölls fördelen, dvs. när stödet ställdes till stödmottagarens förfogande, och fram till den dag det faktiskt har återbetalats. De belopp som ska återkrävas ska innefatta ränta som löper från den dag beloppen stod till stödmottagarens förfogande till den dag de faktiskt har återbetalats.

(221) Vad gäller det argument som framförts av några berörda parter om att återkrav skulle strida mot principen om skydd för berättigade förväntningar bör det påpekas att EU-domstolen vid upprepade tillfällen har funnit att rätten att åberopa denna princip omfattar varje person som befinner sig i en situation där en EU-institution har väckt förhoppningar som motiveras av tydliga försäkringar som denne tillhandahållits. När en försiktig och medveten ekonomisk aktör dock skulle kunna förutse att en EU-åtgärd kommer att vidtas som kan påverka aktörens intressen, kan denne inte åberopa en sådan princip när denna åtgärd har vidtagits ([110]). Mot bakgrund av denna rättspraxis kunde domen PreussenElektra inte ge upphov till berättigade förhoppningar eftersom den inte ifrågasatte möjligheten att utse privata organ för att förvalta en stödordning och att betrakta skatteliknande avgifter som statliga medel. Den rörde snarare en mycket specifik situation som redan hade identifierats i målet Van Tiggele ([111]). Kommissionen har dessutom dragit slutsatsen att statligt stöd förekommer i många olika ordningar som finansieras på grundval av en tilläggsavgift som införs av staten ([112]).

([106]) Se domstolens dom av den 12 juli 1973, kommissionen mot Tyskland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punkt 13.

([107]) Se domstolens dom av den 14 september 1994, Spanien mot kommissionen, förenade målen C-278/92, C-279/92 och C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, punkt 75.

([108]) Se domstolens dom av den 17 juni 1999, Belgien mot kommissionen, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punkterna 64 och 65.

([109]) Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 24.9.2015, s. 9).

([110]) Se domstolens dom av den 22 juni 2006, Forum 187 mot kommissionen, förenade målen C-182/03 och C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punkt 147.

([111]) Se domstolens dom av den 24 januari 1978, Van Tiggele, C-82/77, ECLI:EU:C:1978:10.

([112]) Se t.ex. följande: kommissionens beslut av den 4 juli 2006 om statligt stöd NN 162/A/2003 och N 317/A/2006 – Österrike – *Att stödja elproduktion från förnybara källor i enlighet med lagen om grön elektricitet (inmatningspriser)* (EUT C 221, 14.9.2006, s. 8), kommissionens beslut av den 8 februari 2012 om statligt stöd SA.33384 – Österrike – *Ökostromgesetz 2012* (EUT C 156, 2.6.2012, s. 1), kommissionens beslut av den 14 april 2010 om statligt stöd N 94/2010 – Förenade kungariket – *Feed in Tariffs to support the generation of renewable electricity from low carbon sources* (EUT C 166, 25.6.2010, s. 2), kommissionens beslut av den 24 april 2007 om statligt stöd C 7/2005 – Slovenien – *Slovenian Electricity Tariffs* (EUT C 219, 24.8.2007, s. 9), kommissionens beslut av den 26 oktober 2009 om statligt stöd N 354/2009 – Slovenien – *Support for production of electricity from renewable energy sources and in co-generation installations* (EUT C 285, 26.11.2009, s. 2), kommissionens beslut av den 25 september 2007 om statligt stöd N 571/2006 – Irland – *RES-E support programme* (EUT C 311, 21.12.2007, s. 2), kommissionens beslut av den 18 oktober 2011 om statligt stöd SA.31861 – Irland – *Biomass electricity generation* (EUT C 361, 10.12.2011, s. 2), kommissionens beslut av den 2 juli 2009 om statligt stöd N 143/2009 – Cypern – *Aid scheme to encourage electricity generation from large commercial wind, solar, photovoltaic systems and biomass* (EUT C 247, 15.10.2009, s. 2), kommissionens beslut av den 19 mars 2003 om statligt stöd N 707/2002 och N 708/2002 – Nederländerna – *MEP Främjande av förnybara energikällor* och *MEP Främjande av kombinerad produktion av värme och elenergi* (EUT C 148, 25.6.2003, s. 8), kommissionens beslut av den 5 juni 2002 om statligt stöd C 43/2002 (f.d. NN 75/2001) – *Kompensationsfond inom ramen för organisationen av elmarknaden* (EUT L 159, 20.6.2009, s. 11), kommissionens beslut av den 23 juli 2014 om statligt stöd SA.38632 – Tyskland – *Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien – EEG 2014* (EUT C 325, 2.10.2015, s. 4), och kommissionens beslut av den 8 mars 2011 om det statliga stöd C 24/2009 (f.d. N 446/08) – som Österrike planerar att genomföra till förmån för energiintensiva företag, lagen om grön elektricitet (EUT L 235, 10.9.2011, s. 42).

(222) Under alla omständigheter klargjorde domstolen i målet Essent ([113]) gränserna för domen PreussenElektra och upprepade sin tidigare rättspraxis som också anger att det rör sig om statliga medel om en förmån finansieras med en tilläggsavgift som införs av staten och förvaltas av ett organ som utses av staten.

(223) Den tolkning av statliga medel som tillämpas i detta beslut överensstämmer med domstolens fasta rättspraxis och kommissionens beslutspraxis. Eftersom det kunde ha förutsetts av en försiktig och medveten ekonomisk aktör strider inte återkrav mot principen om skydd för berättigade förväntningar.

(224) Mot bakgrund av ovanstående, särskilt skäl 216, bör stödet återkrävas eftersom det är oförenligt med den inre marknaden. De belopp som ska återkrävas ska innefatta ränta som löper från den dag beloppen stod till stödmottagarens förfogande till den dag de faktiskt har återbetalats.

(225) Återkrav bör endast omfatta den fullständiga befrielse från nätavgifter som beviljades under perioden från den 1 januari 2012 till den 31 december 2013 i förhållande till de enskilda nätavgifter som skulle ha betalats i avsaknad av befrielsen, eftersom endast denna del betraktas som statligt stöd.

(226) De belopp som återkrävs är de enskilda nätavgifter som stödmottagarna skulle ha varit tvungna att betala för vart och ett av de berörda åren om det fullständiga undantaget inte hade funnits.

(227) De enskilda nätavgifter som avses i föregående skäl bör beräknas på grundval av metoden med den fysiska vägen, såsom den fastställdes av BNetzA i policydokumentet *Leitfaden zur Genehmigung individueller netzentgeltvereinbarungen nach § 19 Abs. 2 S. 1 und 2 StromNEV*, som utfärdades den 26 oktober 2010.

(228) De belopp som återkrävs för vart och ett av de berörda åren motsvarar minst 20 % av det belopp som stödmottagarna skulle ha betalat om de hade varit tvungna att betala de offentliggjorda nätavgifterna.

(229) Om totalbeloppet av den fördel som ges en stödmottagare understiger 200 000 euro, och om fördelen uppfyller alla andra kriterier i antingen kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 ([114]) eller kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 ([115]), ska denna förmån inte betraktas som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget och därmed inte vara föremål för återkrav.

7. **SLUTSATS**

(230) Slutsatsen dras att Tyskland under perioden från och med den 1 januari 2012 till och med den 31 december 2013 olagligt tillämpade stöd i form av en fullständig befrielse från nätavgifter för baslastkonsumenter med en årlig elförbrukning på minst 10 GWh och 7 000 timmars användning, i strid mot artikel 108.3 i EUF-fördraget.

(231) Det statliga stödet motsvarar de nätkostnader som faktiskt orsakades av de befriade baslastkonsumenterna under 2012 och 2013 eller, om dessa nätkostnader uppgick till mindre än de lägsta nätavgifterna på 20 % av de offentliggjorda nätavgifterna, dessa lägsta nätavgifter. Den fullständiga befrielse som beviljades enligt punkt 19.2 andra meningen i StromNEV 2011 avviker i detta hänseende från det referenssystem som gällde vid denna tidpunkt. Det statliga stödet motsvarar därmed värdet på de enskilda nätavgifter som baslastkonsumenterna inte betalade under 2012 och 2013 och motsvarar minst 20 % av de nätavgifter som offentliggjordes under respektive år.

(232) Det statliga stödet uppfyller inte villkoren för några av de undantag som föreskrivs i artikel 107.2 och 107.3 i EUF-fördraget och kan därför inte anses vara förenligt med den inre marknaden av andra skäl. Följaktligen är det oförenligt med den inre marknaden.

(233) I enlighet med artikel 16.1 i förordning (EU) 2015/1589 ska kommissionen kräva att den berörda medlemsstaten vidtar alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagarna. Tyskland är därför skyldigt att återkräva det oförenliga stödet.

([113]) Se domstolens dom av den 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punkt 74.
([114]) Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse (EUT L 352, 24.12.2013, s. 1).
([115]) Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse (EUT L 379, 28.12.2006, s. 5).

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

1. Den fullständiga befrielse från att betala nätavgifter för baslastkonsumenter som Tyskland olagligen tillämpade under 2012 och 2013 utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, i den mån som dessa konsumenter var befriade från att betala nätavgifter som motsvarade de nätkostnader som orsakades av dem eller, när dessa nätkostnader uppgick till mindre än de lägsta nätavgifterna på 20 % av de offentliggjorda nätavgifterna, från att betala dessa lägsta nätavgifter.

2. Det statliga stöd som avses i punkt 1 genomfördes av Tyskland i strid mot artikel 108.3 i EUF-fördraget och är oförenligt med den inre marknaden.

Artikel 2

Enskilt stöd som beviljas enligt den ordning som avses i artikel 1 utgör inte statligt stöd om det, vid den tidpunkt när det beviljas, uppfyller de villkor som fastställs i den förordning som antagits i enlighet med artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 994/98 ([116]) som är tillämplig när stödet beviljas.

Artikel 3

1. Tyskland ska återkräva det oförenliga stöd som beviljats enligt den ordning som avses i artikel 1 från stödmottagarna.

2. De belopp som ska återkrävas ska innefatta ränta som ska löpa från den dag beloppen stod till stödmottagarens förfogande till den dag de faktiskt har återbetalats.

3. Räntan ska beräknas som sammansatt ränta i enlighet med kapitel V i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 ([117]).

4. Tyskland ska upphöra med alla utbetalningar av utestående stöd enligt den ordning som avses i artikel 1 med verkan från och med den dag då detta beslut antas.

Artikel 4

1. Återkrav av det stöd som beviljats enligt ordningen i artikel 1 ska genomföras omedelbart och effektivt.

2. Tyskland ska se till att detta beslut genomförs inom fyra månader efter den dag då det delges.

Artikel 5

1. Inom två månader efter den dag då detta beslut delges ska Tyskland lämna följande uppgifter:

a) En förteckning över mottagare av stöd enligt den ordning som avses i artikel 1 och det totala stödbelopp som var och en har mottagit enligt ordningen.

b) Det totala belopp (kapital och ränta) som ska återkrävas från varje stödmottagare.

c) En utförlig beskrivning av de åtgärder som redan har vidtagits eller är planerade för att följa detta beslut.

d) Handlingar som visar att stödmottagarna har beordrats att återbetala det stöd som avses i artikel 1.

2. Tyskland ska hålla kommissionen underrättad om genomförandet av de nationella åtgärder som har vidtagits för att genomföra detta beslut till dess att det stöd som har beviljats enligt den ordning som avses i artikel 1 helt har återbetalats. På begäran av kommissionen ska Tyskland omedelbart lämna uppgifter om de åtgärder som redan vidtagits och de som planerats för att följa detta beslut. Tyskland ska även tillhandahålla utförliga uppgifter om de stödbelopp och räntor som redan återkrävts från stödmottagarna.

([116]) Rådets förordning (EG) nr 994/98 av den 7 maj 1998 om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på vissa slag av övergripande statligt stöd (EGT L 142, 14.5.1998, s. 1).

([117]) Kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EU) 2015/1589 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 140, 30.4.2004, s. 1).

Artikel 6

Detta beslut riktar sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

Utfärdat i Bryssel den 28 maj 2018.

På kommissionens vägnar
Margrethe VESTAGER
Ledamot av kommissionen