



2024/2418

17.9.2024

DECYZJA KOMISJI (UE) 2024/2418

z dnia 11 grudnia 2023 r.

w sprawie środka pomocy państwa SA.53625 (2021/C) wdrożonego przez Niemcy na rzecz odchodzenia od węgla brunatnego

(notyfikowana jako dokument nr C(2023) 8551)

(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przepisami ⁽¹⁾ uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) W następstwie kontaktów przed zgłoszeniem Niemcy zgłosiły Komisji, drogą elektroniczną dnia 2 grudnia 2020 r., zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, wsparcie na rzecz przedsiębiorstwa Lausitz Energie Kraftwerke AG („LEAG”) („środek LEAG”) oraz przedsiębiorstwa RWE Power AG („RWE”) („środek RWE”) z tytułu odchodzenia od produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego (zwane dalej łącznie „środkiem”). Niemcy przedłożyły dodatkowe informacje w dniach 13 i 14 stycznia 2021 r.
- (2) Komisja otrzymała również spontaniczne uwagi od osób trzecich. W dniu 7 października 2020 r. przekazano Niemcom opinie spółdzielni Green Planet Energy („spółdzielnia GPE”) oraz anonimowej strony, do których to opinii Niemcy przedstawiły uwagi w dniu 17 listopada 2020 r. Ponadto w dniu 10 grudnia 2020 r. uwagi przedstawił LEAG.
- (3) Dnia 2 marca 2021 r. Komisja przyjęła decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do wsparcia na rzecz LEAG i wsparcia na rzecz RWE (zwaną dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”) ⁽²⁾.
- (4) Niemcy przekazały swoje uwagi dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania 1 kwietnia 2021 r. Oprócz uwag Niemiec Komisja otrzymała uwagi od 27 osób trzecich. LEAG i RWE przekazały swoje uwagi dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania w dniu 7 czerwca 2021 r. Niemcy przedstawiły swoje komentarze do uwag osób trzecich w dniu 6 września 2021 r., a w dniu 3 września 2021 r. odpowiedziały na wezwanie Komisji do udzielenia informacji z dnia 11 sierpnia 2021 r.
- (5) 17 maja 2022 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowano zawiadomienie, w którym zachęcono osoby trzecie do zgłaszania uwag, zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE, dotyczących m.in. stosowalności i stosowania wytycznych Komisji z 2022 r. w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią („CEEAG”) ⁽³⁾ oraz, w stosownych przypadkach, podstaw zgodności określonych w tych wytycznych, w tym w ich sekcji 3 i 4.12, w odniesieniu do środka LEAG i środka RWE, w odniesieniu do których Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające („konsultacje publiczne”) ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. C 177 z 7.5.2021, s. 50; Dz.U. C 199 z 17.5.2022, s. 9; Dz.U. C 131 z 14.4.2023, s. 45.

⁽²⁾ Decyzja Komisji z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie pomocy państwa SA.53625 (2020/N) – Niemcy – Odchodzenie od węgla brunatnego (Dz.U. C 177 z 7.5.2021, s. 50).

⁽³⁾ Dz.U. C 80 z 18.2.2022, s. 1.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 199 z 17.5.2022, s. 9.

- (6) Pismami z dnia 18 maja 2022 r. Komisja poinformowała Niemcy i osoby trzecie, które przedstawiły uwagi po opublikowaniu decyzji o wszczęciu postępowania, o zaproszeniu opublikowanym dnia 17 maja 2022 r. i zwróciła się do nich o przedstawienie uwag.
- (7) Niemcy nie przedstawiły uwag. Komisja otrzymała uwagi od 19 osób trzecich. LEAG i RWE przedstawiły swoje uwagi 17 czerwca 2022 r. Pismem z dnia 7 września 2022 r. Niemcy stwierdziły, że nie zamierzają przedstawiać komentarzy do nowych uwag osób trzecich.
- (8) Dnia 23 grudnia 2022 r. Niemcy przedłożyły Komisji zmiany zgłoszenia z dnia 2 grudnia 2020 r. dotyczącego środka RWE w związku z umową z przedsiębiorstwem RWE z dnia 4 października 2022 r. dotyczącą przyspieszenia odchodzenia od węgla brunatnego na obszarze reńskiego zagłębia górniczego – nowy termin to 2030 r. („zmieniony środek RWE” lub „zgłoszony środek”).
- (9) Dnia 16 listopada 2022 r. Komisja otrzymała od ośmiu stron spontaniczne uwagi dotyczące zmienionego środka RWE, które przekazano Niemcom w dniu 2 grudnia 2022 r. Niemcy przedstawiły swoje komentarze do tych uwag w dniu 11 stycznia 2023 r.
- (10) Dnia 2 marca 2023 r. Komisja przyjęła decyzję rozszerzającą zakres formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie środka RWE („decyzja o rozszerzeniu”) ⁽⁵⁾.
- (11) Niemcy przekazały swoje uwagi dotyczące decyzji o rozszerzeniu 31 marca 2023 r. Komisja otrzymała uwagi od 12 osób trzecich. RWE i LEAG przedstawiły swoje uwagi dotyczące decyzji o rozszerzeniu odpowiednio w dniu 12 i 15 maja 2023 r. Dnia 6 lipca 2023 r. Niemcy przedstawiły swoje komentarze do uwag osób trzecich.
- (12) Niemcy wyjątkowo zgodziły się zrzec się swoich praw wynikających z art. 342 TFUE w związku z art. 3 rozporządzenia nr 1/1958 ⁽⁶⁾ oraz zgodziły się na przyjęcie i notyfikowanie niniejszej decyzji w języku angielskim.

2. ZAKRES OBOWIĄZYWANIA DECYZJI

- (13) Komisja uważa, że niektóre fakty i okoliczności opisane w decyzji o wszczęciu postępowania zmieniły się po przyjęciu tej decyzji, a w szczególności zmieniony został środek RWE określony w decyzji o wszczęciu postępowania, zwłaszcza w odniesieniu do terminów zamknięcia elektrowni i obliczania utraconych zysków RWE. W związku z tym w decyzji o rozszerzeniu Komisja zwiększyła zakres swojego dochodzenia.
- (14) Zakres niniejszej decyzji ogranicza się do oceny zmienionego środka RWE. Formalne postępowanie wyjaśniające Komisji w sprawie środka LEAG jest w toku, przy czym środek LEAG nie wchodzi w zakres niniejszej decyzji, tylko zostanie poddany odrębnej ocenie.
- (15) Komisja zauważa, że przyznanie środka RWE, zarówno początkowo, jak i po wprowadzeniu zmian, nie odbywało się na podstawie programu pomocy i środek ten nie stanowi pomocy podlegającej obowiązkowi zgłoszenia na podstawie programu pomocy. Komisja uważa zatem, że stanowi on środek pomocy indywidualnej w rozumieniu art. 1 lit. e) rozporządzenia proceduralnego w dziedzinie pomocy państwa ⁽⁷⁾. Rekompensata na rzecz RWE i LEAG stanowi dwa odrębne środki indywidualne i nie jest częścią programu pomocy. Wynika to z następujących względów: (i) podstawa prawna (zob. motyw (30) poniżej) nie definiuje beneficjentów środka w sposób ogólny i abstrakcyjny, lecz wyraźnie i jednoznacznie wskazuje, że istnieją dwaj beneficjenci (RWE i LEAG); (ii) rekompensata jest związana z konkretną sytuacją (odchodzenie od węgla brunatnego) oraz (iii) podstawa prawna określa konkretne i odrębne kwoty, które mają być wypłacone obu beneficjentom, oraz termin tych wypłat. W § 44 ust. 1 podstawy prawnej określono prawo RWE i LEAG do rekompensaty w wysokości odpowiednio 2,6 mld EUR i 1,75 mld EUR. Ponadto Niemcy i wspomniani operatorzy podpisali „umowę publicznoprawną w sprawie ograniczenia i zakończenia wytwarzania energii elektrycznej z węgla brunatnego w Niemczech” (zwaną dalej „umową z 2021 r.”).

⁽⁵⁾ Dz.U. C 131 z 14.4.2023, s. 45.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.U. 17 z 6.10.1958, s. 385/58).

⁽⁷⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9).

3. SZCZEGÓŁOWY OPIS ZGŁOSZONEGO ŚRODKA

3.1. Cele klimatyczne Niemiec i cel zgłoszonego środka

- (16) Niemcy dążą do osiągnięcia neutralności pod względem emisji gazów cieplarnianych do 2045 r. W tym kontekście Niemcy wyznaczyły cel pośredni na 2030 r., jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce na szczeblu krajowym o co najmniej 65 % w porównaniu z poziomami z 1990 r. Krajowe cele klimatyczne Niemiec zapisano w federalnej ustawie o przeciwdziałaniu zmianie klimatu (*Bundes-Klimaschutzgesetz*), która została uchwalona w 2019 r. i zmieniona w 2021 r. Na lata 2020–2030 federalna ustawa o przeciwdziałaniu zmianie klimatu określa ilościowo roczne limity emisji gazów cieplarnianych dla sześciu sektorów: energii, przemysłu, budownictwa, transportu, rolnictwa oraz odpadów i pozostałych. Cele są ustalane zgodnie z europejskimi planami redukcji emisji gazów cieplarnianych na podstawie ścieżki liniowej⁽⁸⁾. Ponadto prawnie wiążące są wartości graniczne emisji określone w rozporządzeniu UE w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego⁽⁹⁾ (obejmujące sektor nieobjęty systemem handlu uprawnieniami do emisji). Niemcy twierdzą, że aby utrzymać się w tych granicach, należy terminowo osiągnąć cel określony dla sektora energetycznego. Emisje CO₂ z sektora energetycznego będą musiały zostać zmniejszone z około 257 mln ton ekwiwalentu CO₂ w 2022 r.⁽¹⁰⁾ do 108 mln ton ekwiwalentu CO₂ do 2030 r.
- (17) Niemcy uważają, że ograniczenie produkcji energii elektrycznej z węgla ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów klimatycznych. Niemcy przewidują odejście od produkcji energii elektrycznej z węgla najpóźniej do 2038 r. Dotyczy to zarówno węgla kamiennego, jak i węgla brunatnego. W 2022 r. produkcja energii elektrycznej z węgla stanowiła 31 % niemieckiego koszyka energii elektrycznej, przy czym udział węgla brunatnego wyniósł 20 punktów procentowych⁽¹¹⁾. Według wstępnych danych elektrownie zasilane węglem brunatnym wyemitowały w 2021 r. 110 mln ton CO₂.⁽¹²⁾ Stanowi to około 51 % emisji CO₂ z sektora energii elektrycznej w owym roku⁽¹³⁾.
- (18) Niemcy oszacowały, że elektrownie RWE zasilane węglem brunatnym, na które wpływ ma odchodzenie od tego surowca, odpowiadały w 2018 r. za około 67 mln ton emisji CO₂, a w 2019 r. za około 52 mln ton emisji CO₂⁽¹⁴⁾. Niemcy stwierdziły, że dokładne określenie korzyści dla środowiska wynikających ze zgłoszonego środka jest złożone i w dużym stopniu uzależnione od założeń, jakie należy przyjąć. Na podstawie założeń przyjętych w skorygowanych obliczeniach (zob. sekcja 3.6) Niemcy obliczyły, że zgłoszony środek pozwoli zaoszczędzić 51 mln ton brutto emisji CO₂. Ponieważ jednak skorygowane obliczenia dotyczą jedynie części, a nie wszystkich elektrowni RWE zasilanych węglem brunatnym, szacunki te znacznie zaniżają cały efekt, a wskazanie kwoty pomocy na tonę unikniętych emisji ekwiwalentu CO₂ nie jest możliwe. Taka liczba byłaby również bardzo niedokładna, ponieważ nie zostałaby wzięty pod uwagę ewentualny efekt odbicia⁽¹⁵⁾.

⁽⁸⁾ W internecie: <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BJNR251310019.html>.

⁽⁹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 26).

⁽¹⁰⁾ W internecie: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-emission-von-treibhausgasen#:~:text=Die%20deutschen%20E2%81%A0Treibhausgas%20E2%81%A0,zie%20vollst%C3%A4ndige%20Treibhausgasneutralit%C3%A4t%20erreicht%20werden.>

⁽¹¹⁾ W internecie: <https://www.ag-energiebilanzen.de/>. Według Strommix 2022 produkcja energii elektrycznej z węgla brunatnego wyniosła 116 TWh, co odpowiada udziałowi w wysokości 20 %.

⁽¹²⁾ „Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990 – 2022”, Umweltbundesamt, kwiecień 2023, s. 23, publikacja dostępna pod adresem https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023_05_23_climate_change_20-2023_strommix_bf.pdf.

⁽¹³⁾ Emisje CO₂ z sektora energii elektrycznej wyniosły w 2021 r. 215 mln ton – według publikacji „Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990 – 2022”, Umweltbundesamt, kwiecień 2023, s. 23.

⁽¹⁴⁾ Obliczenia te opierają się na danych dotyczących poszczególnych bloków, pochodzących z platformy na rzecz przejrzystości ENT-SO-E, dotyczących godzinowych wielkości produkcji energii elektrycznej ocenianych za pomocą współczynnika emisji dla węgla brunatnego na obszarze reńskiego zagłębia górniczego oraz wydajności specyficznej dla elektrowni.

⁽¹⁵⁾ Wzrost wydajności często zmniejsza koszty produktów lub usług, co z kolei może zwiększyć zużycie (ze względu na niższe ceny), a to częściowo niweluje pierwotne oszczędności. Zjawisko to jest określane jako efekt odbicia. Więcej informacji w internecie: <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/waste-resources/economic-legal-dimensions-of-resource-conservation/rebound-effects>.

- (19) Ponadto Niemcy twierdzą, że podstawa prawna zgłoszonego środka (opisana w motywie (30)) przewiduje anulowanie uprawnień do emisji CO₂ w wysokości dodatkowej redukcji emisji spowodowanej zamknięciem elektrowni zasilanych węglem brunatnym, z uwzględnieniem interwencji rezerwy stabilności rynkowej ⁽¹⁶⁾. Przy określaniu liczby uprawnień do emisji CO₂, które zostaną anulowane, Niemcy uwzględniłyby technologie zastępcze.
- (20) Niemcy twierdzą, że zgłoszony środek ma na celu likwidację elektrowni przed końcem ich technicznego i ekonomicznego okresu eksploatacji w oparciu o przewidywalną i obowiązkową ścieżkę procesu likwidacji. Prowadzi to do zmniejszenia zdolności do produkcji energii elektrycznej na rynku, mimo że zapotrzebowanie na energię elektryczną pozostanie takie samo lub wzrośnie w przyszłości. Inni uczestnicy rynku również korzystają z przewidywalności, jaką zapewnia obowiązkowa ścieżka procesu likwidacji, ponieważ jest dla nich jasne, kiedy zdolności wytwórcze znikną z rynku. W związku z tym zmniejszenie zdolności wytwórczych poprzez odchodzenie od elektrowni zasilanych węglem brunatnym stwarza możliwość dodatkowego zwiększenia innych zdolności wytwórczych, w tym w zakresie odnawialnych źródeł energii („OZE”).
- (21) Niemcy twierdzą ponadto, że celem zgłoszonego środka jest odejście od elektrowni zasilanych węglem brunatnym w celu znacznego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sektorze energii elektrycznej, co z kolei doprowadzi do osiągnięcia przez Niemcy celu neutralności klimatycznej do 2045 r. i osiągnięcia celu pośredniego na 2030 r. Niemcy zwracają ponadto uwagę, że chociaż obecność OZE w niemieckim koszyku energii elektrycznej jest już wysoka (na przykład w 2022 r. produkcja energii elektrycznej z OZE wzrosła do 47 % ⁽¹⁷⁾, a w pierwszym kwartale 2023 r. produkcja energii z OZE wzrosła do 50,3 % zużycia energii w Niemczech ⁽¹⁸⁾), nie jest ona wystarczająca do terminowego osiągnięcia wyznaczonych przez Niemcy celów neutralności klimatycznej.
- (22) Zdaniem Niemiec pomimo rosnącej penetracji OZE redukcja emisji związana z odchodzeniem od węgla brunatnego jest niezbędna do osiągnięcia krajowych celów klimatycznych przez Niemcy. Sama rosnąca penetracja OZE zwiększyłaby podaż bezemisyjnej energii elektrycznej na rynku bez tworzenia nowych emisji, ale nie doprowadziłaby do wystarczająco szybkiej redukcji już istniejących zdolności wytwórczych generujących emisje. Dotyczy to w szczególności elektrowni zasilanych węglem brunatnym, które mają stosunkowo niskie koszty operacyjne i są mniej narażone na wyparcie z rynku niż droższe i mniej emisyjne alternatywy oparte na paliwach kopalnych (takie jak gaz). Aby osiągnąć te cele, konieczne jest więc zarówno zwiększenie penetracji OZE, jak i ograniczenie istniejących zdolności wytwórczych opartych na paliwach kopalnych. W związku z tym zdaniem Niemiec konieczna jest interwencja państwa.

3.2. Opracowanie środków z zakresu polityki

- (23) Aby osiągnąć konsensus społeczny w sprawie zmienionej polityki energetycznej i klimatycznej, rząd niemiecki powołał w dniu 6 czerwca 2018 r. Komisję ds. Wzrostu, Zmian Strukturalnych i Zatrudnienia („Komisja ds. Węgla”), której członkowie reprezentowali szeroki krąg podmiotów społecznych, politycznych i gospodarczych.
- (24) Wnioski Komisji ds. Węgla przedstawiono w styczniu 2019 r., a ich celem było osiągnięcie krajowych celów klimatycznych, a jednocześnie osiągnięcie celów w zakresie bezpieczeństwa dostaw, przystępnej cenowo energii elektrycznej i zapewnienia perspektyw dla osób zatrudnionych w regionach wydobywania węgla. W odniesieniu do wytwarzania energii z węgla kamiennego i brunatnego Komisja ds. Węgla zaproponowała odejście od tych surowców do 2038 r. Aby osiągnąć ten cel, Komisja ds. Węgla zaproponowała połączenie wspólnie uzgodnionych ustaleń rządu i operatorów elektrowni zasilanych węglem brunatnym w odniesieniu do procesu zamykania, a także przetargów zachęcających do wcześniejszego zamykania elektrowni zasilanych węglem kamiennym i małych elektrowni zasilanych węglem brunatnym.
- (25) Wnioski Komisji ds. Węgla Niemcy uzupełniły oceną następujących alternatywnych wariantów strategicznych służących osiągnięciu przewidywanej redukcji emisji CO₂: (i) opieranie się na istniejącym unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji („ETS”) i celach w zakresie energii ze źródeł odnawialnych; (ii) krajowa cena minimalna CO₂ dla sektorów już objętych EU ETS oraz (iii) regulacyjne zamknięcie elektrowni bez rekompensaty. Niemcy wyjaśnili, że wariantów tych nie utrzymano ze względu na następujące okoliczności:

⁽¹⁶⁾ Rezerwa stabilności rynkowej ma na celu rozwiązanie problemu nadwyżki uprawnień do emisji, która powstała w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji od 2009 r., oraz zwiększenie odporności systemu na poważne wstrząsy poprzez dostosowanie podaży uprawnień do emisji przeznaczonych do sprzedaży na aukcji.

⁽¹⁷⁾ W internecie: <https://www.bdew.de/service/publikationen/jahresbericht-energieversorgung/>.

⁽¹⁸⁾ W internecie: <https://www.bdew.de/presse/erneuerbare-energien-deckten-im-ersten-kwartal-die-haelfte-des-stromverbrauchs/>.

- (26) Wariant (i): Opieranie się na EU ETS doprowadziłoby do redukcji emisji na szczeblu europejskim, ale nie umożliwiłoby osiągnięcia krajowych celów redukcji emisji w podobnie ukierunkowany sposób. Nie byłoby możliwe zaplanowanie z wyprzedzeniem ścieżki procesu stopniowego zamykania elektrowni, co miałoby bardziej znaczący wpływ na bezpieczeństwo dostaw i pracowników w tym sektorze.
- (27) Wariant (ii): Minimalna cena CO₂ doprowadziłaby do wyższych kosztów zarówno dla sektora energetycznego, jak i dla przemysłu. Byłoby to niekorzystne dla niemieckich przedsiębiorstw i zakłóciłoby rynek wewnętrzny. Podobnie jak w przypadku wariantu (i) trudno byłoby przewidzieć wpływ na produkcję energii elektrycznej z węgla i nie byłoby możliwe zaplanowanie z wyprzedzeniem ścieżki procesu stopniowej redukcji. Ponadto problematyczne jest ustalenie ceny na właściwym poziomie. Gdyby ustalono zbyt niską cenę, osiągnięcie pożądanych wyników w zakresie ochrony środowiska zajęłoby więcej czasu. Ustalenie zbyt wysokiej ceny mogłoby doprowadzić do nagłego zaprzestania produkcji znacznej ilości energii elektrycznej z węgla, co mogłoby mieć negatywne skutki społeczne i zagrozić bezpieczeństwu dostaw. Te same argumenty odnoszą się do innych strategii politycznych, które mają porównywalne skutki, takich jak zwiększenie podatku akcyzowego od węgla kamiennego i brunatnego, podatek od emisji dwutlenku węgla czy też surowsze normy w zakresie efektywności środowiskowej.
- (28) Wariant (iii): Regulacyjne zamknięcie od 2020 r. bez żadnej rekompensaty stanowiłoby silniejszą ingerencję w prawa własności poszczególnych operatorów.
- (29) Niemcy przeprowadziły również dodatkowe oceny, aby pomóc w kształtowaniu koncepcji środków odchodzenia od węgla. W szczególności Niemcy zbadały oczekiwaną rentowność elektrowni zasilanych węglem brunatnym w przyszłości oraz dodatkowe koszty rekultywacji kopalń ponoszone przez operatorów ze względu na fakt, że ich elektrownie zasilane węglem brunatnym zostają zamknięte wcześniej, niż przewidywano.

3.3. Podstawa prawna

3.3.1. Pierwotna podstawa prawna

- (30) Pierwotną podstawą prawną środka jest ustawa z dnia 8 sierpnia 2020 r. o ograniczeniu i zakończeniu wytwarzania energii węglowej oraz o zmianie innych ustaw (zwana dalej „ustawą o zakończeniu produkcji energii węglowej”). W ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej wyznaczono następujące cele w zakresie ograniczenia i zakończenia produkcji energii elektrycznej opartej na węglu w Niemczech.

Tabela 1

Cele w zakresie produkcji energii elektrycznej opartej na węglu w Niemczech

Docelowy termin	Całkowity poziom docelowy (GW)	Cel dotyczący węgla kamiennego (GW)	Cel dotyczący węgla brunatnego (GW)
31.12.2022 r.	30	15	15
1.4.2030 r.	17	8	9
31.12.2038 r.	0	0	0

Źródło: ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej, art. 1 część 2 § 4.

- (31) Aby osiągnąć te cele w zakresie ograniczenia, w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej przewidziano stopniowe i stałe odchodzenie od produkcji energii elektrycznej opartej na węglu. Koncepcja instrumentów odchodzenia była w dużej mierze inspirowana propozycjami Komisji ds. Węgla. W przypadku węgla brunatnego odchodzenie i rekompensata są opracowywane w drodze procedury negocjacyjnej między rządem niemieckim a operatorami. W przypadku węgla kamiennego do odchodzenia zachęcano by w drodze corocznych aukcji w latach 2020–2026, czemu towarzyszyłaby regulacyjna ścieżka procesu zamykania bez rekompensaty za lata 2027–2038⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ Decyzja Komisji z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.58181 (2020/N) – Niemcy – Mechanizm przetargowy na potrzeby stopniowego wycofywania węgla kamiennego w Niemczech (Dz.U. C 41 z 5.2.2021, s. 1) („decyzja w sprawie odchodzenia od węgla kamiennego w Niemczech”).

- (32) Niemcy wyjaśniły, że nie zdecydowały się na odchodzenie od elektrowni zasilanych węglem brunatnym w drodze aukcji, ponieważ elektrownie zasilane węglem brunatnym są nierozzerwalnie związane z kopalniami, co wymaga bardziej systemowego podejścia. Ze względu na stosunkowo niską wartość opałow, która sprawia, że transport na duże odległości jest nieopłacalny, węgiel brunatny jest tradycyjnie zużywany w miejscach położonych w pobliżu miejsc wydobywania. Elektrownie w reńskim zagłębiu górniczym wykorzystują węgiel brunatny wydobywany w tym samym regionie z kopalń należących wyłącznie do RWE. Oznacza to, że decyzje wpływające na okres eksploatacji i wielkość wydobywania kopalń mają bezpośredni wpływ na przyległe elektrownie, ponieważ elektrownie te nie mogą działać bez kopalń. Niemcy wykazały ponadto, że ze względu na rozległość odnośnych obszarów wydobywania węgla brunatnego wymaga długoterminowej perspektywy w zakresie planowania przestrzennego i czasu na wprowadzenie zmian w planowaniu. W związku z tym harmonogram zamykania elektrowni opiera się również na czynnikach technicznych i czynnikach związanych z planowaniem, co utrudniłoby przeprowadzenie aukcji o niepewnych wynikach. Takie aspekty planowania przestrzennego nie zachodzą w przypadku niemieckich elektrowni węgla kamiennego, które mogą importować swoje paliwo z miejsc nawet tak odległych jak Australia. Ponadto istnieją tylko dwa główne podmioty o znacznej zdolności wytwórczej (RWE i LEAG, które wspólnie kontrolowały 90 % zdolności produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego w Niemczech na początku procesu odchodzenia od węgla), co utrudnia prawdziwie konkurencyjną aukcję.
- (33) Ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej upoważnia rząd niemiecki do zawarcia umowy publicznoprawnej z operatorami elektrowni zasilanych węglem brunatnym w celu uregulowania warunków ograniczenia i zakończenia wytwarzania energii elektrycznej z węgla brunatnego⁽²⁰⁾. Na tej podstawie Niemcy i operatorzy elektrowni zasilanych węglem brunatnym opracowali warunki zawarte w umowie z 2021 r. Umowa z 2021 r. została zatwierdzona przez parlament niemiecki 13 stycznia 2021 r.
- (34) Zgodnie z ustawą o zakończeniu produkcji energii węglowej Niemcy będą regularnie oceniać wpływ tych instrumentów odchodzenia, w szczególności ich wkład w redukcję emisji CO₂, a także ich wpływ na bezpieczeństwo dostaw i ceny energii elektrycznej. Oceny zaplanowano na lata 2022⁽²¹⁾, 2026, 2029 i 2032⁽²²⁾.
- (35) Oprócz rekompensaty z tytułu wcześniejszego zamknięcia elektrowni w ramach tego środka Niemcy zamierzają wypłacić rekompensatę trzem zakładom, gdy zostaną one objęte mechanizmem odroczonego zamknięcia (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*), za okres od 1 do 4 lat przed ich ostatecznym zamknięciem⁽²³⁾. Dotyczy to dwóch zakładów LEAG i jednego zakładu RWE (Niederaußem G lub H). Rekompensata z tytułu wcześniejszego zamknięcia, opisana w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej i w umowie z 2021 r., nie obejmowałaby żadnej rekompensaty otrzymanej z tytułu mechanizmu odroczonego zamknięcia. Rekompensata z tytułu mechanizmu odroczonego zamknięcia ma charakter odrębny i opierałaby się przede wszystkim na utraconych zyskach, które elektrownie osiągnęłyby w latach objętych mechanizmem, gdyby pozwolono im kontynuować działalność na rynku w tych latach. Taka rekompensata opierałaby się na stałym podejściu opartym na wzorze, załączonym do mającej zastosowanie podstawy prawnej⁽²⁴⁾. Niemcy nie zgłosiły Komisji mechanizmu odroczonego zamknięcia do oceny zgodnie z unijnymi zasadami pomocy państwa.

3.3.2. Zmiana pierwotnej podstawy prawnej

- (36) W dniu 19 grudnia 2022 r. Niemcy przyjęły ustawę o przyspieszeniu odchodzenia od węgla brunatnego na obszarze reńskiego zagłębia górniczego⁽²⁵⁾ („ustawa zmieniająca”), która zmienia ustawę o zakończeniu produkcji energii węglowej. Ponadto w dniu 16 grudnia 2022 r. Niemcy i RWE podpisały umowę zmieniającą umowę z 2021 r. („umowa zmieniająca”). Niemcy przedłożyły Komisji te zmiany w dniu 23 grudnia 2022 r.

⁽²⁰⁾ Art. 1 część 5 § 49 ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej.

⁽²¹⁾ Niemcy potwierdziły, że ocena za 2022 r. została odroczone ze względu na kryzys energetyczny. Ocena ma zostać zakończona tak szybko, jak to możliwe.

⁽²²⁾ Art. 1 część 7 § 54 ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej.

⁽²³⁾ Zob. sekcja 2.2.4 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽²⁴⁾ Zob. załącznik 3 do § 50 ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej.

⁽²⁵⁾ Oryginalny tytuł ustawy: „Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier”. W internecie: http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl122s2479.pdf.

- (37) Ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej (zob. art. 10 ⁽²⁶⁾), umowa z 2021 r. (zob. § 25 ⁽²⁷⁾) oraz ustawa zmieniająca (zob. art. 3 ⁽²⁸⁾) zawierają klauzulę zawieszającą uzależniającą rekompensatę na rzecz RWE od zatwierdzenia pomocy państwa przez Komisję. Umowa zmieniająca odnosi się do umowy z 2021 r., a ponieważ nie ma zmian w klauzuli zawieszającej, pierwotna klauzula zawieszająca umowy z 2021 r. pozostaje w mocy. Pomoc nie została jeszcze przyznana i nie dokonano jeszcze żadnych płatności na rzecz RWE.
- (38) Umowa z 2021 r. przewiduje możliwość zmiany umowy w drodze wzajemnego porozumienia (§ 20–21). Z możliwości tej skorzystały Niemcy i przedsiębiorstwo RWE, by zawrzeć umowę zmieniającą, którą wprowadzono zmiany w odniesieniu do terminów zamknięcia niektórych zakładów RWE, jak opisano w sekcji 3.5 niniejszej decyzji.

3.4. Powody wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego

- (39) Komisja miała wątpliwości co do proporcjonalności środka RWE. Na podstawie dostępnych informacji i elementów opisanych w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja dążyła do uzyskania wyjaśnień i wezwała do zgłaszania uwag w szczególności na temat następujących kwestii (zob. sekcja 3.3.1. decyzji o wszczęciu postępowania): (i) utracone zyski wybiegające daleko w przyszłość; (ii) mechanizm odroczonego zamknięcia; (iii) alternatywne scenariusze przedstawione przez Niemcy; oraz (iv) dodatkowe koszty rekultywacji kopalń.

3.4.1. Utracone zyski sięgają daleko w przyszłość

- (40) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości (zob. motywy (123)–(132) co do założeń, które uwzględniono w obliczeniach utraconych zysków przez Niemcy w odniesieniu do RWE i LEAG zarówno w scenariuszach faktycznych, jak i alternatywnych. W szczególności:
- (a) Czas eksploatacji elektrowni zasilanych węglem brunatnym bez ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej: Komisja wyraziła wątpliwości, czy elektrownie zasilane węglem brunatnym będą działać przez dodatkowe 48–70 lat w przypadku braku ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej lub czy nie będą wymagały znacznych inwestycji w celu ich modernizacji, aby umożliwić im osiągnięcie tak długiego okresu eksploatacji.
 - (b) Niepewność co do przyszłych prognoz: Komisja zakwestionowała, czy stopa dyskontowa w wysokości 7,5 % w wystarczającym stopniu uwzględnia wysokie ryzyko i niepewność związane z prognozami, czy też należałoby przewidzieć dodatkowe mechanizmy korekty.

⁽²⁶⁾ Przepisy dotyczące udzielenia zamówienia oraz nabycia prawa do dopłaty do węgla kamiennego w przetargu na węgiel kamienny na podstawie art. 1 § 18 ust. 8, § 20 ust. 1, § 21 i 23, **przepisy o ograniczeniu i zakończeniu wytwarzania energii elektrycznej z węgla brunatnego na podstawie art. 1 część 5, w tym umowa publicznoprawna zawarta zgodnie z tymi przepisami**, oraz zmiany ustawy o kogeneracji ciepła i energii elektrycznej wprowadzone art. 7 **nie mogą być stosowane do czasu zatwierdzenia przez Komisję Europejską na podstawie przepisów o pomocy publicznej**. W przypadku zatwierdzenia zgodnie ze zdaniem pierwszym przepisy, o których mowa w zdaniu pierwszym, mogą być stosowane wyłącznie zgodnie z odpowiednim zatwierdzeniem i przez okres jego obowiązywania. Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii publikuje w Federalnym Dzienniku Urzędowym datę powiadomienia o zatwierdzeniu na mocy ustawy o pomocy państwa. (Tłumaczenie na j. polski na podstawie maszynowego tłumaczenia z j. niemieckiego na j. angielski, wyłuszczenia dodano).

⁽²⁷⁾ „**Prawa i obowiązki** Umawiającej się strony wynikające z części 1 i 2 niniejszej Umowy **są uzależnione od zatwierdzenia niniejszej Umowy przez Komisję Europejską na mocy przepisów dotyczących pomocy państwa oraz odpowiednich przepisów [art. 9 ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej]** dotyczących ograniczenia i zakończenia wytwarzania energii elektrycznej z węgla brunatnego lub od odpowiedniego powiadomienia przez Komisję Europejską, że badanie na podstawie przepisów dotyczących pomocy państwa może zostać zakończone pomyślnie w sposób inny niż zatwierdzenie. Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii niezwłocznie informuje operatorów elektrowni o istnieniu zatwierdzenia lub zgłoszenia. (Tłumaczenie na j. polski na podstawie maszynowego tłumaczenia z j. niemieckiego na j. angielski, wyłuszczenia dodano).

⁽²⁸⁾ **Przepisy dotyczące rekompensat za likwidację elektrowni zasilanych węglem brunatnym** zgodnie z § 44 i 45 ustawy z dnia 8 sierpnia 2020 r. o zakończeniu produkcji energii węglowej (Federalny Dz.U. I, s. 1818), ostatnio zmienionej art. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2022 r. o przyspieszeniu odchodzenia od węgla brunatnego na obszarze reńskiego zagłębia górniczego (Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier) (Federalny Dz.U. I, s. 2479), oraz przepisy dotyczące rekompensaty za odroczone zamknięcie zgodnie z § 50 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej **mogą być stosowane wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim – Komisja Europejska udzieliła zgody na podstawie przepisów dotyczących pomocy państwa lub wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim – Komisja Europejska powiadomiła, że badanie na podstawie przepisów dotyczących pomocy państwa może zostać zakończone w inny sposób**”. (Tłumaczenie na j. polski na podstawie maszynowego tłumaczenia z j. niemieckiego na j. angielski, wyłuszczenia dodano).

- (c) Ceny paliwa i CO₂: Komisja wyraziła wątpliwości co do obliczenia utraconych zysków elektrowni, ponieważ w modelu Niemiec wykorzystano prognozy Międzynarodowej Agencji Energetycznej z 2018 r. i najwyraźniej nie uwzględniono najnowszych zmian na rynku, w szczególności wzrostu ceny CO₂ w 2019 r. i w kolejnych latach (tj. do czasu podpisania umowy między rządem niemieckim a dwoma beneficjentami) oraz ambitniejszej polityki klimatycznej na szczeblu UE.
- (d) Dane na poziomie poszczególnych elektrowni zostały dostarczone tylko w odniesieniu do dwóch zakładów, co utrudniło Komisji zweryfikowanie dokonanych przez Niemcy obliczeń dotyczących wszystkich elektrowni, które miały zostać zamknięte.
- (e) Niemcy nie przedstawiły Komisji analizy wrażliwości, która umożliwiłaby Komisji ocenę wpływu parametrów wejściowych na wyniki modelu.

3.4.2. Mechanizm odroczonego zamknięcia

- (41) W decyzji o wszczęciu postępowania (zob. motyw (133)) Komisja zauważyła, że RWE i LEAG otrzymają również rekompensatę za trzy elektrownie, gdy zostaną objęte mechanizmem odroczonego zamknięcia, i wyraziła wątpliwości, czy te dodatkowe płatności są wymagane do zamknięcia elektrowni.

3.4.3. Alternatywne scenariusze przedstawione przez Niemcy

- (42) W decyzji o wszczęciu postępowania (zob. motyw (134)) Komisja wyraziła wątpliwości, czy scenariusze dotyczące wcześniejszej likwidacji, które Niemcy przedstawiły jako alternatywne scenariusze uzasadniające kwoty rekompensaty, są istotne dla oceny proporcjonalności. Komisja zauważyła, że nie jest pewne, czy opcja wcześniejszej likwidacji rzeczywiście zostanie zrealizowana, a jeśli tak, to nie ma pewności, czy wcześniejsza likwidacja będzie stosowana przez trzy lata i w odniesieniu do wszystkich zakładów zamykanych po 2030 r., jak zakładano w scenariuszu Niemiec.
- (43) Komisja zauważyła również w decyzji o wszczęciu postępowania (zob. motyw (135)), wyłącznie w odniesieniu do środka LEAG, że zgodnie z obliczeniami Niemiec wartość bieżąca netto oczekiwanych utraconych zysków przez LEAG nie przekroczy wartości bieżącej netto kwoty rekompensaty w scenariuszu, w którym przedsiębiorstwo LEAG nie rozszerzyłoby swojej działalności wydobywczej na Mühlrose i Welzow-Süd TA 2. Komisja wyraziła zatem wątpliwości, czy rekompensata na rzecz LEAG jest proporcjonalna.

3.4.4. Dodatkowe koszty rekultywacji kopalni

- (44) W decyzji o wszczęciu postępowania (zob. motywy (137)–(139)) Komisja wyraziła wątpliwości co do kwoty dodatkowych kosztów, ponieważ badanie BET/EY przedłożone przez Niemcy opiera się na innych danych zamknięcia niż daty zamknięcia określone w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej, przy czym badanie opiera się na publicznie dostępnych informacjach i przyznano w nim, że koszty mogą się różnić.
- (45) Jeżeli chodzi o środek LEAG, Komisja wyraziła również wątpliwość, czy scenariusz alternatywny polegający na ustaleniu dodatkowych kosztów powinien obejmować rozszerzenie na podobszary górnicze Mühlrose i Welzow-Süd TA 2, ponieważ w badaniu tym nie uznano, by takie rozszerzenie było konieczne do tego, by przedsiębiorstwo LEAG zaspokajało swoje zapotrzebowanie w scenariuszu bez ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej.

3.5. Zmieniony środek RWE/rozwój sytuacji po decyzji o wszczęciu postępowania

- (46) W dniu 4 października 2022 r. rząd niemiecki i RWE osiągnęły porozumienie w sprawie przyspieszenia odchodzenia od węgla brunatnego na obszarze reńskiego zagłębia górniczego do 2030 r. zamiast do 2038 r., jak wcześniej przewidywano ⁽²⁹⁾. Niemcy ogłosiły, że porozumienie to przyczyni się do osiągnięcia celów w zakresie ochrony klimatu, a jednocześnie zwiększy bezpieczeństwo dostaw w czasie obecnego kryzysu energetycznego ⁽³⁰⁾. Władze niemieckie zmieniły zatem ustawę o zakończeniu produkcji energii węglowej, przyjmując ustawę zmieniającą i podpisując z RWE umowę zmieniającą.

⁽²⁹⁾ Zob. dokument wydany przez niemieckie ministerstwo w dniu 4 października 2022 r. zawierający kluczowe elementy tej umowy, dostępny w języku niemieckim pod adresem: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/221004-Eckpunktepapier-RWE-Kohleausstieg.html>.

⁽³⁰⁾ Zob. komunikat prasowy niemieckiego ministerstwa z dnia 4 października 2022 r., dostępny w języku niemieckim pod adresem: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/10/20221004-bundeswirtschaftsminister-habeck-landesministerin-neu-baur-und-rwe-verstaelndigen-sich-auf-beschleunigten-kohleausstieg-2030.html>.

- (47) Oprócz ustawy zmieniającej i umowy zmieniającej Komisja zauważa ponadto, że niektóre fakty i okoliczności dotyczące rynku energii elektrycznej opisane w decyzji o wszczęciu postępowania zmieniły się po przyjęciu tej decyzji. W szczególności w ostatnich latach zmieniały się ceny energii elektrycznej. Średnia cena energii elektrycznej na niemieckim rynku dnia następnego wzrosła z 30,5 EUR/MWh w 2020 r. do 96,8 EUR/MWh w 2021 r. Tendencja ta utrzymywała się w 2022 r., kiedy średnia cena na rynku dnia następnego wyniosła 235,4 EUR/MWh, otoczenie rynkowe stało się bardzo zmienne, a średnie ceny miesięczne wahały się od 129 EUR/MWh do 465 EUR/MWh⁽³¹⁾. Na skrajny wzrost i zmienność cen energii elektrycznej wpływ miała m.in. niczym niesprokrowana i nieuzasadniona agresja wojskowa Rosji wobec Ukrainy rozpoczęta 24 lutego 2022 r. oraz celowe wykorzystywanie przez Rosję przepływów gazu jako broni. Ponadto również ceny uprawnień do emisji wykazywały tendencję wzrostową – ceny te wzrosły ze średnio 25 EUR/t CO₂ w 2020 r. do 53 EUR/t CO₂ w 2021 r. i 81 EUR/t CO₂ w 2022 r.⁽³²⁾
- (48) Niemcy poinformowały również Komisję, że od 2020 r. RWE zamknęło sześć zakładów zasilanych węglem brunatnym zgodnie z harmonogramem określonym w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej.

Tabela 2

Zakłady RWE, które zostały zamknięte od 2020 r.

Podmiot	Nazwa instalacji	MW (netto)	Data przeniesienia do mechanizmu odroczonego zamknięcia	Data zamknięcia
RWE	Niederaußem D	297	-	31.12.2020 r.
RWE	Niederaußem C	295	-	31.12.2021 r.
RWE	Neurath B	294	-	31.12.2021 r.
RWE	Weisweiler E	321	-	31.12.2021 r.
RWE	Neurath A	294	-	1.4.2022 r.
RWE	Frechen/Wachtberg (Brikettierung)	120 (z 176)	-	31.12.2022 r.

- (49) Główne cechy zmienionego środka RWE streszczono w motywach (50)–(62) poniżej. Niemcy wyjaśniają, że pozostałe przepisy (np. dotyczące opodatkowania, zabezpieczenia funduszy na rekultywację, klauzula o niezaskarzeniu) pozostają niezmienione.

3.5.1. *Przełożenie daty ostatecznej likwidacji dwóch zakładów z końca 2022 r. na marzec 2024 r.*

- (50) Dwa zakłady (Neurath D i Neurath E o mocy ok. 600 MW każdy), które zgodnie z ustawą o zakończeniu produkcji energii węglowej i umową z 2021 r. miały zostać zamknięte do dnia 31 grudnia 2022 r., pozostaną dostępne na rynku do dnia 31 marca 2024 r. Niemcy twierdzą, że ma to na celu dalsze łagodzenie skutków obecnego kryzysu energetycznego, oszczędzanie gazu w sektorze energii elektrycznej, a tym samym zwiększenie bezpieczeństwa dostaw.
- (51) Do dnia 30 września 2023 r. rząd niemiecki może zdecydować, czy utrzymać te zakłady na rynku do dnia 31 marca 2025 r., czy też przenieść je do nowej rezerwy (*Reserve*). Taka nowa rezerwa nie została jeszcze określona i nie stanowi części niniejszej decyzji. W zakresie, w jakim taka nowa rezerwa wiąże się z pomocą państwa, Niemcy zgłosiłyby ją zgodnie ze swoim obowiązkiem określonym w art. 108 ust. 3 TFUE.

⁽³¹⁾ Źródło: Platforma na rzecz przejrzystości ENTSO-E dostępna pod adresem <https://transparency.entsoe.eu>.

⁽³²⁾ Źródło: Dane z Platts Market Data.

- (52) Na podstawie § 3 umowy zmieniającej, jeżeli Niemcy podejmą decyzję o dalszej eksploatacji tych dwóch zakładów przez kolejny rok (od dnia 1 kwietnia 2024 r. do dnia 31 marca 2025 r.), jak opisano w motywie (51) powyżej, RWE będzie ponosić koszty modernizacji zakładów, koszty sporządzenia planów dotyczących zatrudnienia, koszty operacyjne i koszty uprawnień do emisji CO₂. Jednocześnie przychody z obrotu energią elektryczną pozostaną w posiadaniu RWE, z zastrzeżeniem pułapu dochodów rynkowych, który został wprowadzony dla wytwórców energii elektrycznej niemiecką ustawą o wyhamowaniu wzrostu cen energii elektrycznej (*Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse und zur Änderung weiterer energierechtlicher Bestimmungen vom 20. Dezember 2022*) i który ma przyczynić się do finansowania środków łagodzących wysokie ceny energii elektrycznej dla odbiorców końcowych ⁽³³⁾.
- (53) Zmieniona tabela z datami zamknięcia, zawarta w art. 1 § 9 ustawy zmieniającej oraz w załączniku do umowy zmieniającej, jest następująca:

Tabela 3

Elektrownie zasilane węglem brunatnym: objęcie mechanizmem odroczonego zamknięcia i daty zamknięcia (zmienione daty zaznaczono pogrubioną czcionką) ⁽³⁴⁾

Podmiot	Nazwa instalacji	MW (netto)	Data przeniesienia do mechanizmu odroczonego zamknięcia	Data zamknięcia
RWE	Niederaußem D	297	-	31.12.2020 r.
RWE	Niederaußem C	295	-	31.12.2021 r.
RWE	Neurath B	294	-	31.12.2021 r.
RWE	Weisweiler E lub F ⁽³⁵⁾	321	-	31.12.2021 r.
RWE	Neurath A	294	-	1.4.2022 r.
RWE	Frechen /Wachtberg (Brikettierung)	120 (z 176)	-	31.12.2022 r.
RWE	Neurath D	607	-	31.3.2024 r.
RWE	Neurath E	604	-	31.3.2024 r.
RWE	Weisweiler E lub F ⁽³⁶⁾	321	-	1.1.2025 r.
LEAG	Jänschwalde A	465	31.12.2025 r.	31.12.2028 r.
LEAG	Jänschwalde B	465	31.12.2027 r.	31.12.2028 r.
RWE	Weisweiler G lub H	663 lub	-	1.4.2028 r.
		656		
LEAG	Jänschwalde C	465	-	31.12.2028 r.
LEAG	Jänschwalde D	465	-	31.12.2028 r.
RWE	Weisweiler G lub H	663 Lub	-	1.4.2029 r.

⁽³³⁾ W przypadku elektrowni zasilanych węglem brunatnym pułap przychodów ustala się na podstawie wzoru uwzględniającego ich koszty stałe i koszty operacyjne.

⁽³⁴⁾ Zmiany w stosunku do tabeli 2 decyzji o wszczęciu postępowania zaznaczono pogrubioną czcionką.

⁽³⁵⁾ Ostatecznie podjęto decyzję, że z eksploatacji w tym terminie zostanie wycofany zakład E.

⁽³⁶⁾ Ostatecznie podjęto decyzję, że z eksploatacji w tym terminie zostanie wycofany zakład F.

Podmiot	Nazwa instalacji	MW (netto)	Data przeniesienia do mechanizmu odroczonego zamknięcia	Data zamknięcia
		656		
LEAG	Boxberg N	465	-	31.12.2029 r.
LEAG	Boxberg P	465	-	31.12.2029 r.
RWE	Niederaußem G lub H	628 lub 648	-	31.12.2029 r.
RWE	Niederaußem K	944	-	31.3.2030 r.
RWE	Neurath F (BoA 2)	1 060	-	31.3.2030 r.
RWE	Neurath G (BoA 3)	1 060	-	31.3.2030 r.
RWE	Niederaußem G lub H	628 lub 648	31.12.2029 r.	31.12.2033 r.
Saale Energie ⁽³⁷⁾	Schkopau A	450	-	31.12.2034 r.
Saale Energie	Schkopau B	450	-	31.12.2034 r.
LEAG	Lippendorf R	875	-	31.12.2035 r.
EnBW	Lippendorf S	875	-	31.12.2035 r.
LEAG	Schwarze Pumpe A	750	-	31.12.2038 r.
LEAG	Schwarze Pumpe B	750	-	31.12.2038 r.
LEAG	Boxberg R	640	-	31.12.2038 r.
LEAG	Boxberg Q	857	-	31.12.2038 r.

- (54) Ponadto Niemcy przedstawiły dane dotyczące pierwszego otwarcia elektrowni RWE oraz terminów zamknięcia przedstawionych w tabeli 4. Większość elektrowni RWE (13 z 16) została otwarta w okresie od połowy lat 60. do połowy lat 70. XX wieku, co oznacza, że do tej pory elektrownie te działają od 50 do 60 lat. Trzy z 16 elektrowni są nowsze i zostały otwarte w następujących latach: Niederaußem K (data otwarcia: 2003 r); Neurath F (BoA 2) (data otwarcia: 2012 r); Neurath G (BoA 3) (data otwarcia: 2012 r).
- (55) Niemcy twierdzą, że zgodnie z danymi przekazanymi władzom niemieckim przez RWE koszty najstarszych 14 z 16 elektrowni RWE zostały zamortyzowane do czasu ich zamknięcia zgodnie z ustawą o zakończeniu produkcji energii węglowej i zasadami rachunkowości RWE.
- (56) Ponadto Niemcy twierdzą, że zgodnie z danymi dostarczonymi przez RWE wartość bilansowa elektrowni Neurath F i G wynosiłaby na dzień 31 marca 2030 r. łącznie ok. 570 mln EUR. Ta wartość bilansowa odpowiada zamortyzowanemu kosztom i nie obejmuje nieruchomości (gruntów). Niemcy wskazały ponadto, że harmonogram amortyzacji został dostosowany w celu odzwierciedlenia obowiązku likwidacji elektrowni zgodnie z ustawą o zakończeniu produkcji energii węglowej. Powyższe wartości odzwierciedlają wartości księgowe, które prawdopodobnie powstałyby, gdyby kontynuowano pierwotny harmonogram amortyzacji. Ponadto nie bierze się pod uwagę przyszłych nakładów inwestycyjnych na pokrycie kosztów inspekcji. W obu elektrowniach przeprowadzane są, zazwyczaj co cztery lata, regularne inspekcje i ulepszenia, a koszty każdorazowo wynoszą od 60 do 70 mln EUR. Ostatnia inspekcja w Neurath F miała miejsce w 2023 r., a w Neurath G – w 2021 r.

⁽³⁷⁾ Saale Energie i EnBW nie otrzymają rekompensaty za wcześniejsze zamknięcie, ponieważ ich elektrownie (odpowiednio Schkopau A i B oraz Lippendorf S) nie będą musiały zostać zamknięte wcześniej, niż zostało to już zaplanowane przez spółki.

Tabela 4

Elektrownie RWE zasilane węglem brunatnym: data otwarcia a data zamknięcia

Podmiot	Nazwa instalacji	Data otwarcia/uruchomienia	Data zamknięcia
RWE	Niederaußem D	1968 r.	31.12.2020 r.
RWE	Niederaußem C	1965 r.	31.12.2021 r.
RWE	Neurath B	1972 r.	31.12.2021 r.
RWE	Weisweiler E lub F ⁽³⁸⁾	1965 r., 1967 r.	31.12.2021 r.
RWE	Neurath A	1972 r.	1.4.2022 r.
RWE	Frechen /Wachtberg (Brikettierung)	1962 r.	31.12.2022 r.
RWE	Neurath D	1975 r.	31.3.2024 r.
RWE	Neurath E	1976 r.	31.3.2024 r.
RWE	Weisweiler E lub F ⁽³⁹⁾	1965 r., 1967 r.	1.1.2025 r.
RWE	Weisweiler G lub H	1974 r., 1975 r.	1.4.2028 r.
RWE	Weisweiler G lub H	1974 r., 1975 r.	1.4.2029 r.
RWE	Niederaußem G lub H	1974 r., 1974 r.	31.12.2029 r.
RWE	Niederaußem K	2003 r.	31.3.2030 r.
RWE	Neurath F (BoA 2)	2012 r.	31.3.2030 r.
RWE	Neurath G (BoA 3)	2012 r.	31.3.2030 r.
RWE	Niederaußem G lub H	1974 r., 1974 r.	31.12.2033 r.

3.5.2. Przyspieszenie ostatecznej likwidacji trzech zakładów z 2038 r. na 2030 r.

- (57) Zamknięcie trzech zakładów (Niederaußem K, Neurath F i Neurath G o mocy ok. 1 000 MW każdy) zostanie przesunięte z dnia 31 grudnia 2038 r. na dzień 31 marca 2030 r. Niemcy twierdzą, że oznacza to skrócenie pozostałego czasu eksploatacji 3 GW mocy wytwórczej z najnowszych i najbardziej wydajnych elektrowni obsługiwanych przez RWE o prawie 50 %.
- (58) Niemcy zauważają, że wcześniejsze daty zamknięcia mają również znaczący wpływ na kopalnie zaopatrujące te trzy zakłady, które mają zostać zamknięte wcześniej, niż pierwotnie przewidywano. Dokładniej rzecz ujmując, w ramach zmienionego środka RWE uzgodniono, że kopalnia „Garzweiler” będzie w nadchodzących latach produkowała znacznie mniej węgla brunatnego.

⁽³⁸⁾ Ostatecznie podjęto decyzję, że z eksploatacji w tym terminie zostanie wycofany zakład E.

⁽³⁹⁾ Ostatecznie podjęto decyzję, że z eksploatacji w tym terminie zostanie wycofany zakład F.

- (59) Rząd niemiecki może do dnia 15 sierpnia 2026 r. podjąć decyzję, czy przenieść te trzy zakłady do rezerwy (*Reserve*) do dnia 31 grudnia 2033 r. Taka nowa rezerwa nie została jeszcze określona i nie stanowi części niniejszej decyzji. W zakresie, w jakim taka nowa rezerwa wiąże się z pomocą państwa, Niemcy zgłosiłyby ją zgodnie ze swoim obowiązkiem określonym w art. 108 ust. 3 TFUE. Jeśli zakłady te będą potrzebne dla takiej rezerwy, proces planowania kopalni odkrywkowych nie będzie wymagał więcej zmian, niż w przypadku gdyby zakłady te zostały ostatecznie zamknięte do 2030 r. Ponadto rekultywacja, która rozpocznie się w 2030 r., również nie ulegnie zmianie.

3.5.3. Brak dodatkowej rekompensaty dla RWE

- (60) Zmieniony środek RWE nie przewiduje dodatkowej rekompensaty dla RWE wykraczającej poza umowę z 2021 r., tylko potwierdza kwotę 2,6 mld EUR.
- (61) Zdaniem Niemiec straty dochodów w latach 2030–2038 z eksploatacji ok. 3 GW mocy oraz dodatkowe koszty restrukturyzacji są kompensowane między innymi wyższymi dochodami, niż oczekiwano, wynikającymi z dodatkowych 15 miesięcy eksploatacji Neurath D i E w okresie od 2023 r. do I kwartału 2024 r.
- (62) W ustawie zmieniającej (art. 1 ust. 4) i umowie zmieniającej (ust. 4) przewidziano, że liczba rat płatności rekompensaty na rzecz RWE zostaje zmniejszona z 15 do 10, przy czym raty nie są równej wielkości, jak było przewidziane wcześniej. Roczne raty na lata 2020–2023 wyniosą 173 mln EUR, a roczne raty na lata 2024–2029 – 318 mln EUR. Zgodnie z ustawą zmieniającą i umową zmieniającą pierwsza rata na rzecz RWE przypada, z zastrzeżeniem klauzuli zawieszającej, na dzień 31 grudnia 2020 r. tj. z chwilą, gdy przedsiębiorstwo RWE zamknęło swoją pierwszą elektrownię.

3.6. Skorygowane obliczenia

- (63) W uwagach z 23 grudnia 2022 r. Niemcy przedłożyły Komisji zmienione obliczenia utraconych zysków w odniesieniu do dziewięciu zakładów RWE, które zostały już zamknięte lub mają zostać zamknięte do dnia 31 marca 2025 r. ⁽⁴⁰⁾ zgodnie z ustawą zmieniającą (art. 1 ust. 9) („skorygowane obliczenia”). Obliczenia te, datowane na dzień 16 grudnia 2022 r., zostały przeprowadzone przez spółkę r2b energy consulting.
- (64) Z tych obliczeń wynika, że wartość bieżąca netto utraconych zysków z ośmiu elektrowni RWE (zamykanych w okresie od 31 grudnia 2021 r. do 31 marca 2025 r.) wynosi około 2,2 mld EUR (2,3 mld EUR w ujęciu nominalnym), a zatem jest wyższa niż wartość bieżąca netto uzgodnionej rekompensaty na rzecz RWE wynoszącej 1,7 mld EUR (2,6 mld EUR w ujęciu nominalnym) ⁽⁴¹⁾. W świetle tych obliczeń Niemcy twierdzą zatem, że kwota rekompensaty jest uzasadniona.
- (65) Ze skorygowanych obliczeń wynika, że według szacunków osiem z dziewięciu zakładów RWE uwzględnionych w skorygowanych obliczeniach odnotuje utratę zysków w latach 2021–2026. Spośród ośmiu zakładów z utraconymi zyskami pięć zostało już zamkniętych w latach 2021–2022 (Neurath A i B, Niederaußer C, Weisweiler E i Frechen/Wachtberg), a pozostałe trzy (Weisweiler F i Neurath D i E) mają zostać zamknięte najpóźniej w 2025 r. W przypadku wszystkich dziewięciu zakładów w skorygowanych obliczeniach utracone zyski obliczono wyłącznie za okres od zamknięcia zakładów do końca 2026 r. Utracone zyski nigdy nie sięgają dłużej niż trzy lata po planowanej dacie zamknięcia każdej elektrowni. W przypadku dziewiętej elektrowni uwzględnionej w skorygowanych obliczeniach (Niederaußer D), która została zamknięta jako pierwszy zakład w dniu 31 grudnia 2020 r., nie zgłasza się utraconych zysków.
- (66) W przypadku siedmiu zakładów, które mają zostać zamknięte po 2026 r. (Weisweiler G i H, Niederaußer H, K i G oraz Neurath F i G), w skorygowanych obliczeniach nie uwzględniono żadnych utraconych zysków, ponieważ zakłady te zostaną zlikwidowane po 2026 r.

⁽⁴⁰⁾ Do celów skorygowanych obliczeń przyjmuje się założenie, że zakłady Neurath D i E, które zgodnie z tabelą 3 powyżej mają zostać zamknięte w dniu 31 marca 2024 r., zostaną zamknięte w dniu 31 marca 2025 r., tak jak gdyby rząd federalny podjął już decyzję o utrzymaniu ich na rynku przez kolejny rok (zob. motyw (47)). Zdaniem Niemiec skorygowane obliczenia są przez to bardziej zachowawcze, ponieważ zakładana dłuższa eksploatacja zmniejsza szacunkowe utracone zyski.

⁽⁴¹⁾ W ujęciu nominalnym kwota rekompensaty wydaje się wyższa niż utracone zyski, ponieważ raty rekompensaty rozkładają się na dłuższy okres (do 2030 r.) niż utracone zyski (do 2026 r.).

- (67) W skorygowanych obliczeniach zastosowano następujące główne parametry do oszacowania utraconych zysków dziewięciu zakładów, w odniesieniu do których dostarczono dane:
- 1) Obliczenia oparto na założeniu, że elektrownie sprzedają energię elektryczną na potrzeby obciążenia podstawowego po stawkach rynkowych odpowiadających kwotowaniom z niemieckiej giełdy towarowej EEX i stanowią to jedyne źródło ich dochodów. W szczególności,
 - a) W przypadku zakładów już zamkniętych w momencie przedłożenia Komisji skorygowanych obliczeń (Neurath A i B, Niederaußem C i D, Weisweiler E) w obliczeniach wykorzystano założenia dotyczące cen energii elektrycznej i CO₂, inflacji i otoczenia regulacyjnego ⁽⁴²⁾ zgodnie z oczekiwaniami rynkowymi bezpośrednio przed odpowiednimi datami zamknięcia. W odniesieniu do cen energii elektrycznej i CO₂ w obliczeniach wykorzystano średnią cen kontraktów terminowych typu *future* dotyczących dostawy w danym miesiącu, kwartale lub roku (w zależności od dostępności produktu) w latach 2021–2026, odnotowanych na giełdzie EEX w ciągu dwóch tygodni przed odpowiednimi datami zamknięcia.
 - b) W przypadku czterech zakładów zamykanych w okresie od dnia 31 grudnia 2022 r. do dnia 31 marca 2025 r. (Frechen/Wachtberg, Weisweiler F oraz Neurath D i E) przyjęto założenia dotyczące cen energii elektrycznej i CO₂, inflacji i otoczenia regulacyjnego ⁽⁴³⁾ zgodnie z najnowszymi oczekiwaniami rynkowymi dostępnymi w momencie przedkładania skorygowanych obliczeń. W odniesieniu do cen energii elektrycznej i CO₂ w obliczeniach wykorzystano średnią cen kontraktów terminowych typu *future* dotyczących dostawy w danym miesiącu, kwartale lub roku (w zależności od dostępności produktu) w latach 2021–2026, odnotowanych na giełdzie EEX między 21 października 2022 r. a 4 listopada 2022 r.
 - 2) W odniesieniu do kosztów paliwa w postaci dostaw węgla brunatnego przyjęto zmienne koszty wydobycia węgla brunatnego na poziomie 1,5 EUR/MWh(th), natomiast koszty stałe wydobycia węgla brunatnego określono na poziomie 4,7 EUR/MWh(th). Założenia te zaczerpnięto z niezależnego badania przeprowadzonego przez Öko-Institut i opublikowanego w styczniu 2022 r. ⁽⁴⁴⁾. Jeśli chodzi o podział na jednostkę produkcji, zakłada się, że całkowite koszty wydobycia są stabilne ze względu na krótki okres trwania scenariusza alternatywnego. Koszty stałe, które stanowią największą część całkowitych kosztów wydobycia, wymagają zazwyczaj dłuższego czasu na dostosowanie się do zmieniającej się wielkości produkcji.
- (68) W obliczeniach wykorzystano kluczowe cechy techniczne każdej elektrowni, takie jak wydajność, moc elektryczna, koszty stałe, standardowa dostępność i stopień wykorzystania. Koszty stałe oparto na reprezentatywnych wartościach dla danej klasy elektrowni i odpowiadają one wynikom badania Öko-Institut.
- (69) W skorygowanych obliczeniach nie uwzględniono przychodów z produkcji ciepła ani z rynku bilansującego.
- (70) W odniesieniu do zakładów zamykanych między 31 grudnia 2022 r. a 31 marca 2025 r. w obliczeniach stosuje się pułap dochodów rynkowych od 1 grudnia 2022 r. do 30 kwietnia 2024 r. Podstawę prawną dla zastosowania pułapu dochodów rynkowych określono w niemieckiej ustawie o wyhamowaniu wzrostu cen energii elektrycznej. Jeżeli przewidywane ceny energii elektrycznej przekroczą pułap, państwo pobiera 90 % nadwyżki dochodów rynkowych powyżej tego pułapu. Na poziom pułapu, zgodnie z niemiecką ustawą o wyhamowaniu wzrostu cen energii elektrycznej, ma wpływ koszt uprawnień do emisji CO₂. Cena CO₂ wynosząca 81 EUR/t (która była średnią ceną na rynku kasowym w 2022 r.) powoduje ustalenie pułapu na poziomie około 160 EUR/MWh. W niemieckiej ustawie o wyhamowaniu wzrostu cen energii elektrycznej przewidziano stosowanie pułapu od dnia 1 grudnia 2022 r. do dnia 30 czerwca 2023 r. oraz możliwość jego przedłużenia do dnia 30 kwietnia 2024 r., z zastrzeżeniem decyzji rządu niemieckiego. Ostatecznie rząd niemiecki postanowił nie przedłużać stosowania pułapu na okres po dniu 30 czerwca 2023 r. Władze niemieckie zwracają uwagę, że pułap dochodów rynkowych wpływa na utracone zyski tylko jednej elektrowni (Frechen/Wachtberg), ponieważ pozostałe elektrownie RWE zasilane węglem brunatnym zostaną zamknięte po zakończeniu okresu wdrażania pułapu albo już zostały zamknięte, zanim rząd niemiecki przyjął konkretne plany dotyczące tego pułapu.

⁽⁴²⁾ Dotyczy to wdrożenia pułapu dochodów rynkowych.

⁽⁴³⁾ Dotyczy to wdrożenia pułapu dochodów rynkowych.

⁽⁴⁴⁾ Öko-Institut (2022), *Die deutsche Braunkohlenwirtschaft 2021. Historische Entwicklungen, Ressourcen, Technik, wirtschaftliche Strukturen und Umweltauswirkungen. Studie im Auftrag von Agora Energiewende und der European Climate Foundation*. Dostępne pod adresem: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/die-deutsche-braunkohlenwirtschaft-2021>. Badanie to jest aktualizacją (zawierającą dane dotyczące okresu do 2021 r.) poprzednich badań w zakresie ekonomiki wydobycia węgla brunatnego i produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego, które Komisja ds. Węgla wykorzystwała w swoich działaniach na rzecz ustalenia faktów.

- (71) W przypadku zakładów Neurath D i E, których zamknięcie odroczone do dnia 31 marca 2024 r. z możliwością przedłużenia terminu zamknięcia do dnia 31 marca 2025 r., w obliczeniach uwzględnia się jedynie utracone zyski, które byłyby osiągnięte po dniu 31 marca 2025 r.
- (72) Średni ważony koszt kapitału („WACC” ⁽⁴⁵⁾), wykorzystywany do dyskontowania utraconych zysków i płatności z tytułu rekompensaty, ustalono na poziomie 7,5 mln.
- (73) Biorąc pod uwagę znaczną wielkość zdolności wytwórczej wycofanej z rynku w wyniku wcześniejszego odchodzenia od węgla brunatnego, uwzględnia się systemowy wpływ tego odchodzenia na niemieckie ceny energii elektrycznej. Mianowicie w scenariuszu alternatywnym ceny energii elektrycznej są niższe w porównaniu ze scenariuszem rzeczywistym, ponieważ w pierwszym przypadku działa więcej zakładów, a większy popyt można zaspokoić za pomocą stosunkowo tańszych zdolności wytwórczych. Aby dokonać ilościowego pomiaru tego wpływu, w skorygowanych obliczeniach wykorzystano wyniki dwóch analiz, w których oceniono skutki wycofania dwóch elektrowni jądrowych (Isar 2 i Neckarwestheim 2) dla niemieckiego rynku energii elektrycznej ⁽⁴⁶⁾. Władze niemieckie twierdzą, że szacowany wpływ na ceny na rynku niemieckim można wykorzystać jako reprezentatywny również w odniesieniu do wytwarzania energii z węgla brunatnego, ponieważ obie technologie mają stosunkowo podobną pozycję w rankingu cenowym i zazwyczaj charakteryzują się wysokimi wskaźnikami wykorzystania. Początkowo skutki wcześniejszego zamknięcia są stosunkowo słabe (ponieważ pierwsze zakłady zamknięte zgodnie z harmonogramem są stosunkowo niewielkie), ale stają się one silniejsze wraz z upływem lat i wycofywaniem coraz większej zdolności wytwórczej. W związku z tym ceny energii elektrycznej w scenariuszu alternatywnym są niższe niż w scenariuszu faktycznym o 1,7 % w 2023 r. i o 3,2 % w 2026 r.
- (74) Niemcy argumentowały, że nie jest konieczne przedkładanie aktualizacji skorygowanych obliczeń na podstawie najnowszych dostępnych danych (z drugiego kwartału 2023 r.) w odniesieniu do trzech zakładów zamykanych w styczniu i marcu 2025 r. (Weisweiler F i Neurath D i E) ⁽⁴⁷⁾ ze względu na zastosowaną metodykę. W obliczeniach wykorzystuje się dwa główne parametry, które mają znaczący wpływ na przychody i koszty oraz są obciążone niepewnością i podlegają częstym wahaniom: ceny produktów typu *future* na energię elektryczną i koszty uprawnień do emisji CO₂, które operatorzy elektrowni zasilanych węglem brunatnym zazwyczaj kupują w celu zabezpieczenia swojej marży operacyjnej na kolejne miesiące i lata. Niemiecki rynek energii elektrycznej, jako jeden z najbardziej rozwiniętych i płynnych rynków w Europie, zapewnia uczestnikom rynku zabezpieczenie w wystarczających ilościach przez okres do trzech lat przed faktyczną dostawą ⁽⁴⁸⁾. W związku z tym Niemcy wyjaśniły, że w scenariuszu alternatywnym możliwe byłoby wejście tych trzech zakładów na rynek w okresie od 21 października 2022 r. do 4 listopada 2022 r. (gdy dane z rynku dla tych zakładów zostały pobrane do celów skorygowanych obliczeń) i zabezpieczenie ich marży przez kilka miesięcy lub lat eksploatacji po dacie zamknięcia planowanej w scenariuszu faktycznym. Odbываłyby się to poprzez sprzedaż ilości energii elektrycznej, która ma zostać wyprodukowana, oraz zakup odpowiedniej liczby uprawnień do emisji w celu pokrycia śladu węglowego wytworzonej energii elektrycznej. Niemcy argumentowały zatem, że skorygowane obliczenia nie wymagają aktualizacji, ponieważ te trzy zakłady RWE mogły wykorzystać standardowe instrumenty rynkowe w celu zabezpieczenia wyliczonego utraconego zysku w momencie pozyskiwania danych na potrzeby skorygowanych obliczeń.

⁽⁴⁵⁾ WACC stanowi koszt kapitału przedsiębiorstwa, przy czym każda kategoria kapitału jest proporcjonalnie ważona. WACC oblicza się poprzez pomnożenie kosztu każdego źródła kapitału (długu i kapitału własnego) przez jego odpowiednią wagę według wartości rynkowej i następnie dodanie iloczynów, by uzyskać ostateczną sumę. WACC stosuje się również jako stopę dyskontową dla przyszłych przepływów pieniężnych w analizie zdyskontowanych przepływów pieniężnych.

⁽⁴⁶⁾ Wyniki tych analiz zostały opublikowane przez Öko-Institut w dniu 6 września 2022 r. (<https://blog.oeko.de/atomausstieg-mythen-zu-streckbetrieb-und-laufzeitverlaengerung/>) i przez enervis w dniu 29 września 2022 r. (https://enervis.de/wp-content/uploads/2022/09/20220929_enervis-Pressemitteilung_AKW-Weiterbetrieb-erhoeht-Versorgungssicherheit-und-reduziert-Gasverbrauch.pdf). Obie elektrownie jądrowe miały łączną moc 2,8 GW, podczas gdy w niniejszym przypadku zakłady zasilane węglem brunatnym o łącznej mocy 3,2 GW zostaną wycofane do końca 2026 r., czyli punktu końcowego skorygowanych obliczeń.

⁽⁴⁷⁾ Wkład tych trzech zakładów w łączną sumę utraconych zysków w skorygowanych obliczeniach wynosi 22 % (lub 479 mln EUR) według wartości bieżącej netto. Z tej kwoty 348 mln EUR przypada na 2025 r., a 131 mln EUR na 2026 r.

⁽⁴⁸⁾ Zob. np. BloombergNEF European Utility Hedging Profiles 2021, 21 kwietnia 2021 r., dostępne w internecie: <https://about.bnef.com/>.

- (75) Ponadto Niemcy twierdzą, że wprowadzenie mechanizmu aktualizacji obliczeń rekompensaty w oparciu o najnowsze założenia nie jest uzasadnione w przypadku zmienionego środka RWE, ponieważ założenia przyjęte do obliczenia utraconych zysków w skorygowanych obliczeniach były zbliżone czasowo do faktycznego zamknięcia tych zakładów (zob. motyw (67)(1)). Niemcy podkreślają, że mechanizm aktualizacji zgodnie z pkt 433 CEEAG byłby co do zasady konieczny tylko wtedy, gdyby zamknięcie elektrowni nastąpiło ponad trzy lata po przyznaniu rekompensaty za takie zamknięcie. Zdaniem Niemiec ma to na celu zapewnienie, aby założenia, na których oparto obliczenia, były aktualne w momencie faktycznego zamknięcia elektrowni. W odniesieniu do tych elektrowni, które były już zamknięte w momencie przedłożenia Komisji skorygowanych obliczeń, Niemcy twierdzą, że obliczyły utracone zyski na podstawie założeń i oczekiwań rynkowych, które istniały bezpośrednio przed odpowiednimi datami zamknięcia. Pozostałe zakłady, dla których obliczono utracone zyski, zostaną zamknięte w okresie od 31 grudnia 2022 r. do 31 marca 2025 r. Niemcy twierdzą, że okres ten nie będzie dłuższy niż trzy lata od daty zawiadomienia o decyzji Komisji, co będzie momentem przyznania pomocy (zob. motyw (78)). W związku z tym zdaniem Niemiec mechanizm aktualizacji nie jest konieczny.

3.7. Budżet

- (76) Budżet zmienionego środka RWE wynosi 2,6 mld EUR i będzie finansowany z budżetu federalnego Niemiec. Rekompensata zostanie wypłacona w 10 rocznych ratach: w latach 2020–2023 rata wyniesie 173 mln EUR, a w latach 2024–2029 wyniesie 318 mln EUR.

3.8. Moment i czas trwania przyznania pomocy

- (77) Momentem przyznania zmienionego środka RWE jest zawiadomienie o decyzji Komisji. Ostateczna wypłata środków nastąpi dnia 31 grudnia 2029 r.

3.9. Beneficjent

- (78) Zgłoszony środek stanowi dotację dla przedsiębiorstwa RWE Power AG. RWE Power AG zatrudnia 8 800 osób, z czego około 7 500 miejsc pracy jest związanych z sektorem węgla brunatnego. RWE Power AG jest jednostką zależną należącą w 100 % do RWE AG. Zgodnie z publicznie dostępnymi informacjami na dzień 15 marca 2023 r. szacuje się, że 87 % akcji RWE AG należało do inwestorów instytucjonalnych, a 13 % do osób fizycznych (w tym pracowników). Od 15 marca 2023 r. największym pojedynczym udziałowcem RWE AG jest Qatar Holding LLC z udziałem wynoszącym 9,1 %.
- (79) RWE AG jest niemieckim przedsiębiorstwem energetycznym prowadzącym działalność w zakresie wytwarzania energii elektrycznej i obrotu nią. Zgodnie z badaniem rynku przeprowadzonym przez niemiecki organ ochrony konkurencji RWE AG odpowiadało w 2020 r. za około 25 % całkowitej produkcji na niemiecko-luksemburskim obszarze rynkowym, co czyni je producentem o największej zdolności wytwórczej wynoszącej 67,8 TWh⁽⁴⁹⁾. W 2021 r. całkowite dochody RWE AG wyniosły około 24,5 mld EUR.
- (80) Władze niemieckie potwierdzają, że ani RWE AG, ani RWE Power AG nie są przedsiębiorstwami znajdującymi się w trudnej sytuacji w rozumieniu wytycznych Komisji dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji⁽⁵⁰⁾.
- (81) Władze niemieckie potwierdzają również, że ani RWE AG, ani RWE Power AG nie są objęte nakazem odzyskania środków w następstwie wcześniejszej decyzji Komisji, w której uznano by pomoc za niezgodną z prawem i z rynkiem wewnętrznym⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁹⁾ W internecie: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Marktmachtbericht_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

⁽⁵⁰⁾ Komunikat Komisji - Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz.U. C 249 z 31.7.2014, s. 1).

⁽⁵¹⁾ Zob. wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 13 września 1995 r., TWD/Komisja, T-244/93 i T-486/93, ECLI:EU:T:1995:160, pkt 56. Zob. również komunikat Komisji – Zawiadomienie Komisji w sprawie odzyskiwania pomocy państwa niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym (Dz.U. C 247 z 23.7.2019, s. 1).

3.10. Kumulacja i przejrzystość

- (82) Niemcy potwierdzają, że będą przestrzegać pkt 56 i 57 CEEAG. Pomocy w ramach zgłoszonego środka nie można łączyć z pomocą *ad hoc* ani z pomocą *de minimis*, ani z finansowaniem unijnym w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowalnych.
- (83) Niemcy zapewnią zgodność z wymogami przejrzystości określonymi w pkt 58–61 CEEAG. Odpowiednie dane dotyczące zgłoszonego środka zostaną opublikowane na krajowej stronie internetowej zawierającej link do prowadzonego przez Komisję rejestru służącego przejrzystości: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency>.

4. UWAGI STRON TRZECICH

- (84) Po opublikowaniu decyzji o wszczęciu postępowania, konsultacjach publicznych i decyzji o rozszerzeniu otrzymano uwagi od licznych stron trzecich.
- (85) Po opublikowaniu decyzji o wszczęciu postępowania swoje uwagi przedstawiło wiele osób trzecich (27). Były to uwagi dwóch beneficjentów (LEAG i RWE), akcjonariuszy LEAG (EPH i PPF Investments – PPFI) oraz rady zakładowej grupy LEAG (*Konzernbetriebsrat*). Uwagi przekazane przez przedsiębiorstwa obejmowały uwagi od spółdzielni GPE, identyczne informacje od ośmiu lokalnych przedsiębiorstw energetycznych („osiem lokalnych przedsiębiorstw”), a także identyczne uwagi od dwóch kolejnych lokalnych przedsiębiorstw energetycznych („dwa lokalne przedsiębiorstwa”). Uwagi przesłało siedem organizacji pozarządowych, a także trzy niemieckie kraje związkowe, w których znajdują się obszary wydobywcze LEAG i RWE, tj. Nadrenia Północna-Westfalia, Saksonia i Brandenburgia. Uwagi przedstawiły również stowarzyszenie gmin (Lausitzrunde), na których znajdują się obszary wydobywcze LEAG, oraz stowarzyszenie reprezentujące sektor węgla brunatnego w Niemczech („stowarzyszenie DEBRIV”).
- (86) Po opublikowaniu konsultacji publicznych swoje uwagi zgłosiło wiele osób trzecich (19). Uwagi przedstawili dwaj beneficjenci (LEAG i RWE), akcjonariusze LEAG (EPH i PPFI) oraz rada zakładowa LEAG. Uwagi przekazane przez przedsiębiorstwa obejmowały uwagi od spółdzielni GPE, identyczne uwagi od ośmiu lokalnych przedsiębiorstw i identyczne uwagi złożone przez dwa lokalne przedsiębiorstwa. Uwagi przedstawiły również stowarzyszenie DEBRIV, Europejskie Biuro Ochrony Środowiska („EEB”), organizacja Greenpeace i organizacja ClientEarth.
- (87) W dniu 16 listopada 2022 r. Komisja otrzymała od ośmiu lokalnych przedsiębiorstw spontaniczne identyczne uwagi dotyczące zmienionego środka RWE.
- (88) Po opublikowaniu decyzji o rozszerzeniu swoje uwagi przedstawiło szereg osób trzecich (12). Otrzymano uwagi od dwóch beneficjentów (LEAG i RWE), identyczne uwagi od ośmiu lokalnych przedsiębiorstw oraz uwagi od spółdzielni GPE i organizacji ClientEarth.
- (89) Poniżej podsumowano uwagi przedstawione przez osoby trzecie w następujących kategoriach: (i) uwagi dotyczące istnienia pomocy (zob. sekcja 4.1), (ii) uwagi dotyczące podstawy prawnej zgodności (zob. sekcja 4.2) oraz (iii) uwagi dotyczące zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem (zob. sekcja 4.3).
- (90) W niniejszej decyzji skoncentrowano się na uwagach osób trzecich dotyczących zakresu niniejszej decyzji.

4.1. Istnienie pomocy

4.1.1. RWE

- (91) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania przedsiębiorstwo RWE stwierdziło, że środek nie stanowi pomocy państwa. Przedsiębiorstwo RWE twierdziło, że jest to rekompensata za szkody, ponieważ ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej narusza prawo własności RWE, a zatem nie ma żadnej korzyści gospodarczej dla RWE.

- (92) Zdaniem RWE taka ingerencja w prawo własności jest zgodna z art. 14 niemieckiej ustawy zasadniczej (*Grundgesetz*, „GG”) tylko wtedy, gdy państwo zapewni odpowiednią rekompensatę. Wysokość rekompensaty zależy od znaczenia ekonomicznego zagrożonych interesów prawnych, tj. od wartości majątku i wartości zajętych praw majątkowych, a także od dodatkowych obciążeń związanych z ingerencją. Ochrona przewidziana w art. 14 GG obejmuje (i) własność elektrowni i gruntów oraz odpowiednie wykorzystanie elektrowni i kopalń do produkcji energii elektrycznej, a tym samym osiągania zysku; (ii) prawo do zakładania i prowadzenia całej działalności w zakresie „produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego” (RWE twierdziło, że jako analogię można wykorzystać odchodzenie przez Niemcy od energii jądrowej); (iii) nieodwołalną własność kopalń, która jest całkowicie zdevaluowana przez obowiązek likwidacji; oraz (iv) nieograniczone licencje operacyjne na mocy niemieckiej ustawy o kontroli emisji dla elektrowni i kopalń, których dotyczy ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej.
- (93) RWE twierdziło, że w uznaniu długoterminowych zobowiązań kapitałowych oraz planów kadrowych i inwestycyjnych wymaganych dla projektów tego rodzaju i wielkości korzysta ono z rozszerzonej i znaczącej konstytucyjnej ochrony uzasadnionych oczekiwań. Długoterminowa perspektywa jest nieodłącznym elementem działalności związanej z wytwarzaniem energii elektrycznej z węgla brunatnego. Ta szczególnie silna ochrona uzasadnionych oczekiwań znacznie zwiększa intensywność ingerencji w sytuację majątkową RWE.
- (94) RWE podniosło, że wypełniło swoje zobowiązania w odniesieniu do uprawnień w ramach EU ETS, które jego zdaniem w sposób wyczerpujący regulują redukcję emisji CO₂ przez odnośne zakłady. Niemniej jednak obowiązek likwidacji wynikający z ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej wymaga od elektrowni RWE dodatkowego wkładu w ochronę klimatu, co prowadzi do wyjątkowego obciążenia (*Sonderopfer*), które należy uwzględnić przy rekompensacie.
- (95) RWE stwierdziło ponadto, że przy podpisywaniu umowy z operatorami z 2021 r. Niemcy działały jak prywatny inwestor. Niemcy musiały ocenić z perspektywy *ex ante*, czy rozwiązanie polegające odchodzeniu od węgla zabezpieczonym umownie było lepsze lub przynajmniej równoważne rozwiązaniu czysto regulacyjnemu, którego formę konstytucyjną lub wykonalność również należało ocenić *ex ante*. RWE twierdzi, że Niemcy działały w tym kontekście jako racjonalny podmiot, zawierając umowę, która przyznaje im określone w niej prawa, a jednocześnie gwarantuje im pewność prawa i zwalnia je z obowiązku zapłaty rekompensaty, którą w przeciwnym razie byłyby zmuszone zapłacić na mocy prawa krajowego lub międzynarodowego. W związku z tym, zdaniem RWE, element pomocy państwa nie istnieje.
- (96) W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu przedsiębiorstwo RWE ponownie argumentowało, że środek nie stanowi pomocy. Jego zdaniem łączna rekompensata nie odpowiada całkowitej szkodzie poniesionej przez RWE, w związku z czym RWE nie otrzymuje żadnej korzyści.

4.1.2. LEAG

- (97) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania i konsultacji publicznych LEAG wyraziło wątpliwości co do zakwalifikowania środka jako pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W szczególności LEAG uważa, że środek nie przynosi mu korzyści gospodarczej, ponieważ rekompensata nie odpowiada szkodom finansowym spowodowanym ustawą o zakończeniu produkcji energii węglowej. Gdyby władze niemieckie nie przyznały odpowiedniej rekompensaty, operatorzy mieliby prawo do uzyskania odszkodowania, ponieważ przedsiębiorstwo to uważa, że ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej narusza jego prawo własności wynikające z art. 14 ust. 1 zdanie drugie GG i art. 1 europejskiej konwencji praw człowieka („EKPC”) oraz art. 13 Traktatu karty energetycznej (TKE). W opinii przedsiębiorstwa LEAG możliwość korzystania z jego własności zostaje całkowicie unieważniona, co stanowi szczególnie poważne naruszenie jego praw, w związku z czym przepisy dotyczące treści i ograniczeń podlegają surowszym wymogom proporcjonalności.
- (98) W swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania LEAG argumentowało, że uzasadnione oczekiwania operatorów elektrowni zasilanych węglem brunatnym, które znalazły również odzwierciedlenie w zatwierdzonych planach dotyczących węgla brunatnego dla kopalń odkrywkowych, są udaremniane przez prawnie wymagane wcześniejsze odejście od węgla, po tym jak operatorzy podjęli ostateczne decyzje inwestycyjne dotyczące budowy elektrowni i rozwoju kopalń odkrywkowych. W związku z tym LEAG stwierdziło, że istnieją uzasadnione oczekiwania co do kontynuowania działalności wydobywczej i eksploatacji elektrowni zasilanych węglem brunatnym.

- (99) Ponadto LEAG stwierdziło w swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania, że okres przejściowy przyznany na odejście od węgla brunatnego w przedmiotowej sprawie jest niewystarczający. Jego zdaniem przewidziane w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej stopniowe wcześniejsze zamykanie elektrowni zasilanych węglem brunatnym nie jest samo w sobie wystarczające, aby rozwiązać obawy natury konstytucyjnej. W związku z tym Niemcy muszą zapewnić rekompensatę finansową w celu ustalenia proporcjonalności ingerencji w odnośną sytuację majątkową. LEAG twierdzi, że rekompensata finansowa powinna stawiać operatorów elektrowni zasilanych węglem brunatnym i kopalń odkrywkowych co najmniej w takiej samej sytuacji, jak gdyby przyznano im okres przejściowy mierzony zgodnie z odpowiednimi normami. Zdaniem LEAG odpowiednia norma w odniesieniu do rekompensaty za kopalnię odkrywkową musi uwzględniać wielkość produkcji niezbędną do umożliwienia amortyzacji inwestycji już dokonanych i nadal dokonywanych w kopalni odkrywkowej (w tym kosztów rekultywacji) oraz osiągnięcia odpowiedniego zysku, a jednocześnie doprowadzenia kopalni odkrywkowej do odpowiedniej pozycji końcowej zatwierdzonej prawomocnym orzeczeniem sądu (konieczna wielkość produkcji rezydualnej). Niezbędny do tego czas opiera się zatem na technicznie możliwej szybkości wydobywania oraz na wymogach paliwowych elektrowni zasilanych węglem brunatnym. W przypadku elektrowni zasilanej węglem brunatnym muszą to być przychody niezbędne do umożliwienia amortyzacji kosztów budowy i modernizacji, a także do osiągnięcia odpowiedniego zysku. Elektrownia zasilana węglem brunatnym może generować dochód tylko wtedy, gdy paliwo jest dostarczane z powiązanej kopalni odkrywkowej. W odniesieniu do wyczerpania niezbędnego okresu przejściowego zakłada się zatem, że kopalnia odkrywkowa zapewniająca dostawy może być nadal ekonomicznie eksploatowana przez odpowiedni okres, co obejmuje pokrycie kosztów rekultywacji kopalni. Kwota rekompensaty musi być zatem równa co najmniej dochodom, które mogłyby zostać uzyskane w okresie przejściowym.
- (100) LEAG twierdziło ponadto, że dodatkowe koszty są konsekwencją szkód wynikających z obowiązkowego wcześniejszego odejścia od węgla, ponieważ koszty są bezpośrednio spowodowane wywłaszczeniem (lub działaniem równoważnym wywłaszczeniu). Jego zdaniem szkody następne są szkodami majątkowymi, które nie prowadzą do utraty praw lub istoty, lecz stanowią wyjątkowe obciążenie (*Sonderopfer*), np. poprzez obniżenie wartości.
- (101) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych i decyzji o rozszerzeniu LEAG powtórzyło swoje stanowisko, zgodnie z którym środek ten nie kwalifikuje się jako pomoc państwa.
- (102) Spółki dominujące LEAG, czyli EPH i PPFI, również przedstawiły uwagi do decyzji o wszczęciu postępowania, w których zgodziły się, że środek nie może kwalifikować się jako pomoc państwa, ponieważ zapewnia jedynie rekompensatę za utratę praw, własności i możliwości biznesowych. W szczególności spółki EPH i PPFI uważają, że w przypadku braku rekompensaty ze strony Niemiec operatorzy otrzymaliby w każdym przypadku odszkodowanie z tytułu zakończenia produkcji energii węglowej na podstawie TKE.

4.1.3. Przedsiębiorstwa

- (103) W swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania spółdzielnia GPE uznała, że rekompensata stanowi pomoc państwa, i wyraziła ubolewanie, że kryteria korzyści i selektywności oceniono łącznie jako jedno kryterium.
- (104) W swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania osiem lokalnych przedsiębiorstw twierdziło, że rekompensata stanowi pomoc państwa. Przedsiębiorstwa twierdzą, że rekompensata wykracza poza zwykłe odszkodowanie za szkody i w związku z tym przynosi RWE selektywną korzyść. Przyznają one, że zgodnie z GG odszkodowanie za szkody jest co do zasady możliwe, ale jest ono wypłacane jedynie w wyjątkowych okolicznościach, gdy istnieje wyjątkowe obciążenie (*Sonderopfer*). Przedsiębiorstwa te twierdzą, że nie istnieje prawo do ochrony przed zmianami regulacyjnymi, dopóki wszystkie inwestycje nie zostaną w pełni zamortyzowane⁽³²⁾. Wskazują one na dokument prawny opublikowany przez Służbę Naukową (*Wissenschaftlicher Dienst*) parlamentu niemieckiego w 2018 r., w którym na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zamknięcia obiektów jądrowych stwierdzono, że zgodnie z prawem niemieckim powinno być co do zasady możliwe zamknięcie bez rekompensaty starszych zakładów, które zostały już zamortyzowane⁽³³⁾. Według nich 13 z 16 zakładów RWE rozpoczęło działalność przed 1976 r., w związku z czym powinny już zostać zamortyzowane.

⁽³²⁾ Standige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), siehe nur das Urteil zum Atomausstieg BVerfGE 143, 246ff., zuvor schon BVerfGE 58, 137 ff.; BVerfGE 100, 226 ff.; s. auch BVerfG NVwZ 2012, 429 (430 f.); BGH NVwZ 2010, 1444 (1447).

⁽³³⁾ Ausarbeitung, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (WD 3 – 3000 – 360/18); Stilllegung von Kraftwerken, Kurzinformation, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (WD 3 – 3000 – 360/19).

- (105) W swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania dwa lokalne przedsiębiorstwa zgodziły się, że rekompensata stanowi pomoc państwa, która wykracza poza zwykłe odszkodowanie za szkody i w związku z tym zapewnia RWE selektywną korzyść. Podkreślają one, że ustanowione w art. 14 GG prawo własności nie chroni przyszłych dochodów ani perspektyw osiągnięcia zysku. Chociaż przyznają, że ograniczenie korzystanie z własności jest również chronione na mocy GG i miałyby zastosowanie do zakładów wytwarzania energii, to w przypadku działalności wydobywczej jest jednak inaczej. Wyjaśniają, że pozwolenia (*Hauptbetriebspläne*) są zazwyczaj wydawane jedynie na okres od dwóch do trzech lat, a zatem korzystanie z własności w przypadku kopalń nie wykracza poza te okresy zatwierdzenia. Twierdzą również, że dyskusje na temat odchodzenia od węgla trwały już od pewnego czasu i że w związku z tym przedsiębiorstwa nie mogły oczekiwać, że korzystna sytuacja regulacyjna będzie się utrzymywać. Wyjaśniają również, że jedynie wyjątkowe obciążenie (*Sonderopfer*) lub trudności (*Härtefall*) uprawniają przedsiębiorstwo, którego dotyczą ograniczenia w zakresie korzystania ze swojej własności, do rekompensaty. Długie okresy przejściowe, możliwość przestawienia się na inne paliwo wytwórcze oraz fakt, że wiele zakładów zostało zamortyzowanych, prowadzą do sytuacji, w której taki przypadek trudności nie zachodzi.

4.1.4. Stowarzyszenia/organizacje pozarządowe

- (106) W swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania organizacja ClientEarth uznała, że rekompensata stanowi pomoc państwa. Jej zdaniem RWE przyznano selektywną korzyść, ponieważ jest mało prawdopodobne, aby sąd krajowy przyznał odszkodowanie odpowiadające kwotom obiecany RWE przez władze niemieckie. Odszkodowanie za szkody na podstawie niemieckiego GG byłoby dopuszczalne tylko wtedy, gdyby interwencja państwa spowodowała wyjątkowe obciążenie. Art. 14 GG nie obejmuje (i) modyfikacji, cofnięcia lub wygaśnięcia zezwoleń na podstawie ustawy o ochronie przed emisjami (*Bundesimmissionsschutzgesetz*) ani prawa górniczego (*Bundesberggesetz*) ⁽⁵⁴⁾; (ii) inwestycji w pełni zamortyzowanych ⁽⁵⁵⁾; (iii) utraconych możliwości sprzedaży i utraconych zysków lub innych planów opartych na założeniu, że korzystna sytuacja prawna pozostanie niezmieniona ⁽⁵⁶⁾. Ponadto organizacja ClientEarth argumentuje, że negatywny wpływ nowych regulacji na wartość aktywów nie może zostać zrekompensowany po zamortyzowaniu inwestycji ⁽⁵⁷⁾, i dodaje, że operatorzy elektrowni zasilanych węglem brunatnym musieliby twierdzić, iż mają uzasadnione oczekiwania co do kontynuowania działalności i borykają się z wyjątkowo poważnymi nadmiernymi trudnościami ekonomicznymi w wyniku przewidzianego prawem odchodzenia od węgla. ClientEarth zwraca uwagę na dokument Służby Naukowej parlamentu niemieckiego oraz na badanie zlecone przez Ministerstwo Środowiska ⁽⁵⁸⁾, w których przedstawiono dalsze szczegółowe informacje na temat ram prawnych dotyczących rekompensat w kontekście stopniowego odchodzenia od węgla.
- (107) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych stowarzyszenie DEBRIV stwierdziło, że środek nie przynosi korzyści zainteresowanym przedsiębiorstwom z sektora węgla brunatnego. Wręcz przeciwnie, przedsiębiorstwa zajmujące się węglem brunatnym mogłyby dochodzić rekompensaty na podstawie niemieckiego prawa konstytucyjnego, EKPC i TKE, gdyby nie przyznano im odpowiedniej rekompensaty na podstawie ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej lub umowy z 2021 r. Kwota roszczeń odszkodowawczych z tytułu utraconych zysków i kosztów, poniesionej szkody, dodatkowych wydatków i strat gospodarczych spowodowanych odchodzeniem od węgla brunatnego jest co najmniej równa przyznanej rekompensacie lub nawet znacznie od niej wyższa.

4.1.5. Kraje związkowe Niemiec

- (108) Uwagi do decyzji o wszczęciu postępowania przedstawiły trzy niemieckie kraje związkowe (Brandenburgia, Saksonia i Nadrenia Północna-Westfalia). Uwagi dotyczące wyłącznie środka LEAG nie zostaną szczegółowo przedstawione w niniejszej decyzji, ponieważ środek LEAG nie wchodzi w zakres niniejszej decyzji (zob. motywy (13) i (14)).

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

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

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

⁽⁵⁷⁾ BVerwG NVwZ 2009, S. 1443.

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

- (109) Nadrenia Północna-Westfalia stwierdziła, że obecna data odejścia od węgla brunatnego dla RWE jest znacznie wcześniejsza, niż przewidywano dla tego przedsiębiorstwa na podstawie ostatecznych koncesji na eksploatację jego elektrowni. Ten ustawowy zakaz eksploatacji najpóźniej od 2038 r. (lub od 2035 r., jeżeli skorzystano z opcji wcześniejszej likwidacji) stanowi wobec RWE ingerencję w jego własne zarządzanie. Według Nadrenii Północnej-Westfalii RWE z pewnością mogłoby zakwestionować w postępowaniu przed trybunałem konstytucyjnym te ingerencje w działalność gospodarczą i dewaluację aktywów poprzez odniesienie do ochrony własności gwarantowanej przez GG.

4.2. Podstawa prawna zgodności

4.2.1. RWE

- (110) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych RWE uważa, że CEEAG nie mają zastosowania z dwóch powodów. Po pierwsze, RWE odsyła do swoich uwag dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania, w których twierdziło, że środek nie stanowi pomocy państwa (zob. motyw (92) i nast.). Biorąc pod uwagę, że w CEEAG opisano kryteria stosowane przez Komisję do badania zgodności środków, które uznaje się za pomoc państwa, wejście w życie CEEAG nie ma znaczenia dla oceny rekompensaty.
- (111) Po drugie RWE podnosi, że CEEAG nie mają zastosowania ze względu na tymczasowy zakres stosowania tych wytycznych. Zgodnie z pkt 466 CEEAG Komisja zamierza stosować te wytyczne do wszelkiej podlegającej zgłoszeniu pomocy, która została lub ma zostać przyznana od dnia 27 stycznia 2022 r., ale nie ma wyraźnego przepisu dotyczącego tego, czy i kiedy CEEAG powinny mieć również zastosowanie do pomocy zgłoszonej przed tą datą. RWE zauważa, że środek został zgłoszony przed dniem 27 stycznia 2022 r., co powoduje, że CEEAG nie mają zastosowania. RWE uważa, że środek został już wdrożony w 2020 r., kiedy rozpoczęła się ścieżka procesu zamykania dla RWE wraz z wejściem w życie ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej. Pierwsze roczne terminy płatności przypadały na grudzień 2020 r. i grudzień 2021 r., ale płatności te zostały zawieszone zgodnie z obowiązkiem stosowania okresu zawieszenia przewidzianym w art. 108 ust. 3 TFUE. W związku z tym RWE uważa, że domniemana pomoc została przyznana przed dniem 27 stycznia 2022 r. i że dopełniono obowiązku stosowania okresu zawieszenia.
- (112) W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu RWE stwierdziło, że nawet gdyby środek został zakwalifikowany jako pomoc państwa, byłby on jednak zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, niezależnie od tego, czy CEEAG mają zastosowanie czy nie. RWE twierdziło, że CEEAG nie mają zastosowania do środka, i wskazało, że wytyczne te zostały przyjęte dopiero po przyjęciu decyzji o wszczęciu postępowania.

4.2.2. LEAG

- (113) W swoich uwagach po konsultacjach publicznych LEAG przyznało, że chociaż CEEAG mogą mieć zastosowanie z mocą wsteczną w tej sprawie, to ich zastosowanie nie jest uzasadnione. Ocena na podstawie CEEAG wiąże się z poważnymi niedogodnościami i podaje w wątpliwość szybkie zakończenie postępowania.
- (114) W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu LEAG powtórzyło, że CEEAG nie mają zastosowania, ponieważ zgodnie z pkt 466 CEEAG mają one zastosowanie wyłącznie do pomocy przyznawanej od dnia 27 stycznia 2022 r. Nawet gdyby środek został uznany za pomoc, to jego przyznanie i tak miałoby miejsce przed 27 stycznia 2022 r., ponieważ ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej i umowa z 2021 r. weszły w życie przed przyjęciem CEEAG. LEAG stwierdziło ponadto, że nawet gdyby środek został uznany za pomoc państwa i gdyby został oceniony na podstawie CEEAG, byłby on zgodny z sekcją 4.12 CEEAG.
- (115) LEAG odnosi się również do orzecznictwa, w którym rozróżnia się moment przyznania i wypłaty pomocy⁽⁵⁹⁾. LEAG twierdzi, że wobec braku rzeczywistej wypłaty rekompensaty, która w niniejszej sprawie również podlega zatwierdzeniu przez Komisję na podstawie art. 10 ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej, nie doszło również do naruszenia zakazu wprowadzania w życie przewidzianego w art. 3 rozporządzenia proceduralnego w dziedzinie pomocy państwa. Sformułowanie zakazu wprowadzania w życie przemawia za takim rozróżnieniem pomiędzy powstaniem roszczenia odszkodowawczego a rzeczywistą wypłatą, ponieważ zgodnie z art. 3 tego rozporządzenia pomoc nie może zostać wprowadzona w życie do czasu podjęcia przez Komisję decyzji zezwalającej na taką pomoc lub do czasu uznania takiej decyzji Komisji za podjętą.

⁽⁵⁹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 21 marca 2013 r., Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, pkt 40.

- (116) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych akcjonariusze LEAG (EPH i PPFI) wyrazili pogląd, że CEEAG nie mają zastosowania, ponieważ rekompensata nie kwalifikuje się jako pomoc państwa. Nawet gdyby była to pomoc państwa, została ona przyznana przed wejściem w życie CEEAG, ponieważ istotnymi wydarzeniami są wejście w życie ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej (sierpień 2020 r.) lub podpisanie umowy z 2021 r. (luty 2021 r.). Nawet gdyby CEEAG miały zastosowanie, środek byłby w każdym razie zgodny z rynkiem wewnętrznym, ponieważ wszystkie warunki określone w sekcji 3 i sekcji 4.12 CEEAG są spełnione.
- (117) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych rada zakładowa grupy LEAG (*Konzernbetriebsrat*) stwierdziła, że CEEAG nie mają zastosowania w niniejszej sprawie.

4.2.3. Przedsiębiorstwa

- (118) W swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania spółdzielnia GPE argumentowała, że wykorzystanie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE jako podstawy prawnej oceny jest wątpliwe, ponieważ przepis ten dotyczy pomocy mającej na celu ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych. W tym przypadku nie mamy jednak do czynienia z rozwojem działania gospodarczego ani regionu gospodarczego, ale raczej z likwidacją działalności gospodarczej. Aby dodatkowo zilustrować rzekomą niewłaściwość art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, spółdzielnia GPE odniosła się do decyzji Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla⁽⁶⁰⁾, w której za podstawę prawną przyjęto art. 107 ust. 3 lit. e) TFUE. Spółdzielnia GPE stwierdziła ponadto, że sam fakt, iż poprzednie wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią⁽⁶¹⁾ nie zawierają żadnych przepisów dotyczących pomocy na zamykanie elektrowni, nie oznacza, że art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE jest bezwzględnie i automatycznie właściwą podstawą prawną takiego środka.
- (119) W swoich uwagach po konsultacjach publicznych spółdzielnia GPE wskazała na pkt 466 CEEAG i stwierdziła, że pomoc w formie rekompensaty została przyznana RWE i LEAG w momencie przyjęcia ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej w 2020 r., a najpóźniej w momencie podpisania umowy z 2021 r. między Niemcami a RWE (luty 2021 r.), w związku z czym CEEAG nie mają zastosowania. W tym celu spółdzielnia GPE powołuje się na orzecznictwo w sprawie *Magdeburg*⁽⁶²⁾, w którym stwierdzono, że pomoc jest przyznawana, gdy przyznano prawo do jej uzyskania. Spółdzielnia GPE uznała zatem, że skoro CEEAG zostały przyjęte po rzekomym przyznaniu pomocy, ocena powinna zostać przeprowadzona bezpośrednio na podstawie Traktatu.
- (120) W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu spółdzielnia GPE powtórzyła opinie streszczone w motywie (120) i dodała, że fakt, iż w umowie zmieniającej wprowadzono pewne zmiany, nie powoduje zmiany kluczowych elementów środka, które powinny być oceniane bezpośrednio na podstawie Traktatu.
- (121) W swoich uwagach po konsultacjach publicznych osiem lokalnych przedsiębiorstw stwierdziło, że CEEAG potwierdzają niezgodność pomocy z prawem i stanowią podstawę krytyki przedstawionej przez te przedsiębiorstwa po decyzji o wszczęciu postępowania.
- (122) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych dwa lokalne przedsiębiorstwa stwierdziły, że CEEAG mają zastosowanie. Przedsiębiorstwa te odnoszą się do pkt 466 CEEAG i klauzuli zawieszającej zawartej w umowie z 2021 r. i zauważają, że skoro wypłata rekompensaty nie została jeszcze przyznana w niniejszej sprawie, ponieważ jest prawnie uzależniona od zatwierdzenia przez Komisję, zastosowanie ma zakres CEEAG w rozumieniu pkt 466 CEEAG.

⁽⁶⁰⁾ Decyzja Rady 2010/787/UE z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (Dz.U. L 336 z 21.12.2010, s. 24).

⁽⁶¹⁾ Komunikat Komisji – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (Dz.U. C 200 z 28.6.2014, s. 1).

⁽⁶²⁾ Wyrok Trybunału z dnia 21 marca 2013 r., *Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg*, sprawa C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200.

4.2.4. Stowarzyszenia/organizacje pozarządowe

- (123) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych stowarzyszenie DEBRIV stwierdziło, że nawet jeżeli środek stanowi pomoc państwa (co nie ma miejsca w tym przypadku, zob. motyw (108)), CEEAG nie mają zastosowania, ponieważ odnoszą się one wyłącznie do pomocy przyznawanej od dnia 27 stycznia 2022 r. W niniejszej sprawie, gdyby przyjąć, że środek stanowi pomoc, przyznanie pomocy miałoby w każdym razie miejsce przed dniem 27 stycznia 2022 r., ponieważ ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej weszła w życie już w dniu 14 sierpnia 2020 r., a umowa z 2021 r. została podpisana w dniu 10 lutego 2021 r. Zgodnie z orzecznictwem ⁽⁶³⁾ jedynym istotnym momentem przyznania pomocy jest moment, w którym beneficjent pomocy nabywa prawo do pomocy na mocy obowiązującego prawa krajowego, w związku z czym pomoc została przyznana już w chwili powstania tego prawa. Ponadto nawet gdyby Komisja uznała, że CEEAG mają zastosowanie, środek byłby w każdym razie zgodny z rynkiem wewnętrznym i powinien zostać oceniony na podstawie sekcji 4.12.1, ponieważ środek dotyczy zamknięcia rentownej działalności związanej z węglem, a ani RWE, ani LEAG nie są przedsiębiorstwami znajdującymi się w trudnej sytuacji w rozumieniu wytycznych Komisji dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji ⁽⁶⁴⁾. Punkt 425 CEEAG obejmuje w pełni zarówno utracone zyski, jak i dodatkowe szkody i niekorzystne skutki gospodarcze, a zatem elementy rekompensaty w niniejszej sprawie mieszczą się w zakresie stosowania CEEAG.
- (124) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych organizacja ClientEarth stwierdziła, że pomoc przewidziana w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej została już przyznana wraz z podpisaniem umowy z 2021 r. Chociaż umowa zawiera klauzulę odnoszącą się do zatwierdzenia przez Komisję, jej ważność prawna nie jest z technicznego punktu widzenia uzależniona od zatwierdzenia pomocy państwa i w związku z tym przyznaje RWE prawo do uzyskania rekompensaty, zgodnie z orzecznictwem ⁽⁶⁵⁾. Umowa zmieniająca nie zmienia tego prawa. Jako że CEEAG nie mają zastosowania z powodów określonych w motywie (124) powyżej, jedyną możliwą podstawą prawną zgodności jest art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Przepis ten dopuszcza jednak wyłącznie środki pomocy ukierunkowane na rozwój działania gospodarczego, a środek ten nie spełnia tego kryterium, ponieważ jest ukierunkowany na zamknięcie działalności. Jedynym działaniem gospodarczym, które jest wspierane za pomocą tego środka, jeśli w ogóle, jest przejście z produkcji energii elektrycznej opartej na węglu na odnawialne źródła energii, ale w odniesieniu do takich środków istnieją inne szczegółowe zasady oceny zgodności pomocy publicznej, które w tym przypadku nie są spełnione. Organizacja ClientEarth wskazała ponadto, że inną możliwością byłoby zastosowanie art. 107 ust. 3 lit. e) TFUE, który przewiduje ewentualne przyjęcie przez Radę zasad dotyczących zgodności innych kategorii pomocy, które Rada może określić decyzją, stanowiąc na wniosek Komisji.
- (125) W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu organizacja ClientEarth powtórzyła, że CEEAG nie mają zastosowania. Zdaniem tej organizacji powoływanie się na wyrok *Freistaat Sachsen* ⁽⁶⁶⁾ w celu uzasadnienia możliwości zastosowania CEEAG wynika z błędnej interpretacji tego wyroku. Zgodnie z pkt 44 tego wyroku przepisy materialnego prawa Unii należy interpretować jako dotyczące sytuacji zaistniałych przed ich wejściem w życie jedynie w wypadku, gdy z ich brzmienia, celu lub systematyki jasno wynika, że należy im przypisać taki skutek. W niniejszej sprawie władze niemieckie postanowiły przyznać rekompensatę na rzecz RWE za zamknięcie elektrowni zasila-nych węglem brunatnym, mając pełną świadomość braku wytycznych Komisji dotyczących zgodności tego rodzaju pomocy. W związku z tym w momencie przyznania rekompensaty RWE Niemcy wiedziały, że ocena tej interwencji zostanie przeprowadzona bezpośrednio na podstawie Traktatu. Ponadto, powołując się na pkt 46 tego wyroku, ClientEarth podnosi, że należy dokonać rozróżnienia między pojęciami „wprowadzenia w życie” i „przyznania pomocy”. Trybunał uznał w pkt 49 tego wyroku, że art. 4 ust. 1 rozporządzenia proceduralnego w dziedzinie pomocy państwa, który stanowi, że Komisja powinna zbadać zgłoszenie „bezzwłocznie po jego otrzymaniu”, nakłada na tę instytucję jedynie obowiązek szczególnej staranności, i, co za tym idzie, nie stanowi przepisu regulującego zakres stosowania w czasie kryteriów oceny zgodności zgłoszonej pomocy.

⁽⁶³⁾ Wyrok Trybunału z dnia 21 marca 2013 r., *Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg*, sprawa C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, pkt 40.

⁽⁶⁴⁾ Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz.U. C 249 z 31.7.2014, s. 1).

⁽⁶⁵⁾ Wyrok Trybunału z dnia 21 marca 2013 r., *Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg*, sprawa C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, pkt 41.

⁽⁶⁶⁾ Wyrok Trybunału z dnia 11 grudnia 2008 r., *Komisja/Freistaat Sachsen*, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709.

- (126) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych organizacja Greenpeace stwierdziła, że CEEAG nie mają zastosowania do środka ze względu na pkt 466 CEEAG, ponieważ ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej weszła w życie już 21 grudnia 2020 r., w związku z czym ocenę należy przeprowadzić bezpośrednio na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE. Jej zdaniem pomoc może wchodzić w zakres sekcji 4.12.1 wytycznych, ale nie jest konieczna, adekwatna ani proporcjonalna. Sekcja 4.12.2 CEEAG nie ma zastosowania, ponieważ cały proces Komisji ds. Węgla i uzasadnienie do ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej przemawiają przeciwko takiemu stosowaniu.

4.3. Zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym

4.3.1. Rozwój działania gospodarczego

4.3.1.1. RWE

- (127) RWE stwierdziło, że środek przyczynia się w istotny sposób do wspierania rozwoju działania gospodarczego w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.
- (128) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania RWE odniosło się do decyzji Komisji w sprawie odchodzenia od węgla kamiennego w Niemczech⁽⁶⁷⁾ i wskazało, że ta sama argumentacja ma zastosowanie do odchodzenia od węgla brunatnego, i to nawet w większym stopniu, ponieważ wkład w ochronę środowiska wynikający z przyspieszenia odchodzenia od węgla brunatnego jest jeszcze większy. Z jednej strony indywidualny poziom emisji CO₂ z produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego jest wyższy niż w przypadku produkcji energii elektrycznej z węgla kamiennego. Z drugiej strony koszty produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego są niższe, w związku z czym dodatkowa rozbudowa elektrowni wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych bez dodatkowych środków rządowych byłaby ostatnią przyczyną wyparcia z rynku elektrowni opartych na węglu brunatnym. Ponadto zobowiązanie Niemiec do anulowania zaoszczędzonych uprawnień do emisji CO₂ (zob. motyw (19)) wyklucza możliwość przenoszenia emisji do innych sektorów lub innych państw członkowskich, co dodatkowo zwiększa skuteczność odchodzenia od węgla w Niemczech.
- (129) Ponadto RWE stwierdziło, że środek zapewnia przewidywalność i pewność prawa, a tym samym wspiera rozwój nie tylko działalności gospodarczej elektrowni zasilanych węglem brunatnym, ale także całego sektora energetycznego, ponieważ wszyscy uczestnicy rynku potrzebują wiarygodnej ścieżki likwidacji elektrowni zasilanych węglem brunatnym przy podejmowaniu przyszłych decyzji inwestycyjnych. Dotyczy to przedsiębiorstw produkujących energię elektryczną z węgla brunatnego, które w perspektywie długoterminowej muszą zmienić planowanie kopalni odkrywkowych, ale również uczestników rynku, którzy chcą wykorzystać wynikającą z tego lukę w zdolnościach wytwórczych jako okazję do dokonania nowych inwestycji, ponieważ również oni ponieśliby niepotrzebne ryzyko inwestycyjne i ewentualnie powstrzymałoby się od inwestycji, gdyby możliwość wyegzekwowania samej przewidzianej prawem ścieżki zamknięcia pozostawała przez lata wątpliwa ze względu na spory prawne. Niepewność ta wiązałaby się również z ryzykiem dla innych etapów łańcucha wartości w sektorze energetycznym, na przykład również wiarygodne planowanie sieci byłoby utrudnione, gdyby ścieżka likwidacji pozostała niepewna.
- (130) Ponadto RWE wskazało, że przy opracowywaniu warunków likwidacji Niemcy uwzględniły bezpieczeństwo dostaw, ponieważ koordynowały działania z operatorami w odniesieniu do całego systemu dostaw i zapewniły zabezpieczenia umowne, dostarczając tym samym wiarygodnych zachęt inwestycyjnych do zwiększenia zdolności wytwórczych. Środek ten służy zatem przyspieszeniu transformacji energetycznej przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw.
- (131) W uwagach dotyczących konsultacji publicznych RWE odniosło się do swoich uwag po wydaniu decyzji o wszczęciu postępowania, które streszczono w motywach (129) – (131) powyżej, i stwierdziło, że środek RWE jest zgodny z pkt 426 CEEAG. W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu RWE powtórzyło, że zmieniony środek RWE w znacznym stopniu przyczynia się do przyspieszenia dekarbonizacji i transformacji sektora energetycznego, a tym samym ułatwia rozwój działalności gospodarczej, zgodnie z pkt 426 CEEAG.

4.3.1.2. LEAG

- (132) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych LEAG stwierdziło, że odchodzenie od produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego ułatwi rozwój dodatkowych zdolności do produkcji energii elektrycznej opartej na innych technologiach, zwłaszcza energii ze źródeł odnawialnych. Ponadto zdaniem LEAG środek będzie miał pozytywny wpływ na środowisko i zapewni przewidywalność, jeśli chodzi o wcześniejsze zamykanie elektrowni zasilanych węglem brunatnym.

⁽⁶⁷⁾ Decyzja w sprawie odchodzenia od węgla kamiennego w Niemczech, motyw 100–109.

4.3.1.3. Przedsiębiorstwa

- (133) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania spółdzielnia GPE stwierdziła, że pomocy nie można uznać za wsparcie działania gospodarczego, ponieważ nie zachodzi tu rozwój działania gospodarczego ani regionu gospodarczego, tylko likwidacja działalności gospodarczej. W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych spółdzielnia GPE stwierdziła, że nie jest jasne, jakie działanie gospodarcze ułatwia rekompensata. Jeżeli rekompensata dotyczy kosztów zamknięcia elektrowni węglowej wcześniej, niż przewidywano, wątpliwe jest, w jakim stopniu zamknięcie działalności można uznać za ułatwienie działania gospodarczego. Ponadto spółdzielnia GPE zauważyła, że jeżeli rekompensata nie jest *de facto* powiązana z kosztami zamknięcia elektrowni i zostanie wykorzystana na inwestycje w produkcję energii ze źródeł odnawialnych, zgodność wsparcia ze strony państwa powinna być oceniana na podstawie mających zastosowanie przepisów dotyczących produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu spółdzielnia GPE powtórzyła swoje stanowisko, zgodnie z którym pomocy nie można uznać za wsparcie działania gospodarczego

4.3.1.4. Stowarzyszenia/organizacje pozarządowe

- (134) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania, konsultacji publicznych i decyzji o rozszerzeniu organizacja ClientEarth wyraziła wątpliwości, czy pomoc na wcześniejsze zamknięcie działalności gospodarczej spełnia warunek określony w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, zgodnie z którym pomoc musi mieć na celu rozwój działania gospodarczego, ponieważ bezpośrednim celem pomocy na zamknięcie jest zamknięcie działania, nawet jeśli takie zamknięcie może pośrednio prowadzić do rozwoju nowej działalności.
- (135) EEB stwierdziło w swoich uwagach po konsultacjach publicznych, że rząd niemiecki nie określił rodzajów działalności gospodarczej, których rozwój zostanie ułatwiony w wyniku pomocy.

4.3.2. Efekt zachęty

4.3.2.1. RWE

- (136) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania RWE stwierdziło, że środek wywołuje efekt zachęty. Przy braku ingerencji państwa lub umowy z rządem niemieckim RWE nadal produkowałoby energię elektryczną z węgla brunatnego w znacznie większym stopniu, niż jest to obecnie dozwolone, w celu osiągnięcia dalszych marż na pokrycie i utrzymania pierwotnego planu w zakresie działalności w górnictwie odkrywkowym. Bez rekompensaty przewidzianej w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej i uzgodnionej w umowie z 2021 r. RWE nie zgodziłoby się na wcześniejsze zakończenie produkcji energii z węgla brunatnego. RWE zaskarżyłoby takie ustawowe zamknięcie w sądzie.
- (137) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych RWE powtórzyło te argumenty i stwierdziło, że środek jest zgodny z pkt 427 CEEAG. Zdaniem RWE rekompensata jest znacznie niższa od całkowitej szkody poniesionej przez przedsiębiorstwo w wyniku wcześniejszego zakończenia działalności z powodu utraconych zysków i dodatkowych kosztów w porównaniu ze scenariuszem alternatywnym. W porównaniu ze scenariuszem alternatywnym nieobejmującym odejścia od węgla brunatnego RWE nie jest zwalniane z jakiegokolwiek obciążenia dla działalności, którą RWE i tak musiałoby prowadzić, ani nie otrzymuje rekompensaty z tytułu ponoszonego przez siebie zwykłego ryzyka biznesowego. Wręcz przeciwnie, za szkodę spowodowaną ingerencją państwa przyznaje się jedynie częściową rekompensatę.
- (138) W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu RWE powtórzyło, że nie zamknęłoby przedwcześnie żadnych elektrowni zasilanych węglem brunatnym począwszy od 2020 r. i nie zamknęłoby przedwcześnie żadnej innej elektrowni, gdyby nie było porozumienia umownego i porozumienia prawnego dotyczącego całkowitego wcześniejszego zakończenia produkcji energii z węgla brunatnego za rekompensatą. Zdaniem RWE ewolucja rynku pokazuje, że produkcja energii z węgla brunatnego jest dla RWE rentowna. W związku z niskimi kosztami zmiennymi, długoterminowymi wysokimi cenami gazu i stopniowym wycofywaniem się z produkcji energii jądrowej w Niemczech produkcja energii z węgla brunatnego jest najbardziej konkurencyjną technologią. Dotyczy to w szczególności dalszej eksploatacji istniejących instalacji, ponieważ z uwagi na koszty inwestycyjne już poniesione na kopalnie odkrywkowe i elektrownie koszty te mają znaczenia dla decyzji operacyjnej.

4.3.2.2. LEAG

- (139) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych LEAG stwierdziło, że środek wywołuje efekt zachęty, ponieważ skłania go do zmiany swojego zachowania gospodarczego, czyli zamykania zakładów wcześniej, niż pierwotnie przewidywano, w bardziej uporządkowany i przewidywalny sposób.

4.3.2.3. Przedsiębiorstwa

- (140) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych spółdzielnia GPE uznała, że zamknięcie niektórych elektrowni węglowych zostało przewidziane przed wprowadzeniem środka, co sprawia, że kwestia efektu zachęty jest szczególnie istotna. W uwagach przedstawionych w następstwie decyzji o rozszerzeniu spółdzielnia GPE stwierdza, że finansowe czynniki zniechęcające do prowadzenia elektrowni zasilanych węglem brunatnym (tj. sam wzrost cen uprawnień w ramach EU ETS) doprowadziłyby RWE do zamknięcia elektrowni wcześniej, niż przewidywano, prawdopodobnie przed 2030 r. W związku z tym spółdzielnia GPE uznała, że rekompensata nie wywołuje efektu zachęty.
- (141) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania i konsultacji publicznych dwa lokalne przedsiębiorstwa uznały, że środek nie stanowi zachęty dla RWE do zmiany zachowania w taki sposób, aby poprawić ochronę środowiska. Przeciwnie, przedsiębiorstwa te sugerują, że płatność będzie miała skutek odwrotny od zamierzanego, ponieważ elektrownie zasilane węglem brunatnym będą nadal działać w wyniku wypłaty rekompensaty. Przedsiębiorstwa te sugerują, że bez wypłat rekompensat elektrownie zostałyby dawno odłączone od sieci ⁽⁶⁸⁾.

4.3.2.4. Stowarzyszenia/organizacje pozarządowe

- (142) Stowarzyszenie DEBRIV stwierdziło w swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych, że środek wywołuje efekt zachęty zgodnie z pkt 427 CEEAG. Okres eksploatacji aktywów, który wykorzystano również w modelu obliczania utraconych zysków, znacznie wykracza poza termin zamknięcia w 2038 r., który jest najpóźniejszym terminem zamknięcia określonym w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej i umowie z 2021 r. Środek wywołuje zatem efekt zachęty w rozumieniu CEEAG, ponieważ skłania zainteresowane przedsiębiorstwa do zamykania swoich zakładów wcześniej, niż przewidywano, i do zmiany zachowania, którego nie zmieniłyby w przypadku braku środka.
- (143) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania organizacja Greenpeace stwierdziła, że środek nie wywołuje efektu zachęty, ponieważ nie prowadzi do zmiany zachowania.
- (144) Organizacja ClientEarth stwierdziła w swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu, że środek nie wywołuje efektu zachęty, i wskazała na motyw (70) decyzji o rozszerzeniu, zgodnie z którym utracone zyski RWE w przeszłości i w najbliższej przyszłości już przekraczają – a tym samym uzasadniają – rekompensatę, która ma zostać przyznana RWE. W takim razie logiczny jest wniosek, że RWE otrzymuje rekompensatę za już poniesione straty w postaci utraconych zysków, a zatem rekompensata nie powoduje przyspieszenia zamykania elektrowni, tylko jej celem jest jedynie zmniejszenie kosztów zamknięcia niektórych elektrowni dla RWE.
- (145) W swoich uwagach po konsultacjach publicznych EEB zakwestionowało fakt, że beneficjenci nie zmieniliby swojego zachowania bez rekompensaty, ponieważ oba przedsiębiorstwa są już w trakcie przechodzenia na czystsze technologie produkcji energii, co potwierdzają ich publiczne wypowiedzi. Biorąc pod uwagę różne scenariusze rynkowe, można założyć, że elektrownie zasilane węglem brunatnym i kopalnie węgla brunatnego zostałyby i tak w pewnym momencie zamknięte. W związku z tym beneficjenci powinni byli przewidzieć w swoich biznesplanach nie tylko koszty i zyski związane z otwarciem i eksploatacją kopalni, ale także jej zamknięciem i rekultywacją.

4.3.3. Naruszenie prawa Unii

4.3.3.1. RWE

- (146) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania RWE stwierdziło, że koszty, które wystąpiłyby również w scenariuszu alternatywnym, nie zostały uwzględnione w obliczeniu całkowitej szkody. W związku z tym podniesiony przez osoby trzecie argument, że rekompensata kosztów wydobywania może być sprzeczna z zasadą „zanieczyszczający płaci” (decyzja o wszczęciu postępowania, motyw (83)), jest bezzasadny, ponieważ przedmiotem rekompensaty powinny być jedynie te dodatkowe koszty wydobywania, które nie zostałyby poniesione w przypadku braku interwencji państwa.

⁽⁶⁸⁾ Öko-Institut, *Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments*, 29 czerwca 2020 r., s. 30, publikacja dostępna pod adresem: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/assessment-of-the-planned-compensation-payments-for-decommissioning-german-lignite-power-plants-in-the-context-of-current-developments>; Sandbag, *smarter climate policy, The cash cow has stopped giving: Are Germany's lignite plants now worthless*, publikacja dostępna pod adresem: <https://ember-climate.org/insights/research/the-cash-cow-has-stopped-giving/>.

4.3.3.2. Przedsiębiorstwa

- (147) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania spółdzielnia GPE stwierdziła, że rekompensata narusza zasadę „zanieczyszczający płaci” określoną w art. 191 TFUE. W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu spółdzielnia GPE wyjaśniła, że kosztów i przychodów branych pod uwagę przy ustalaniu rekompensaty nie można określić na podstawie informacji dostępnych w Niemczech ani informacji przedstawionych w decyzji Komisji. Nie można wykluczyć, że koszty, które RWE będzie musiało sfinansować i które wynikają z przestrzegania zasady „zanieczyszczający płaci”, są objęte rekompensatą. Jest to sprzeczne z zasadą „zanieczyszczający płaci” i zagraża możliwości uznania takiego środka wsparcia za zgodny z postanowieniami TFUE. Spółdzielnia GPE uznała również, że rekompensata podważa środki UE na rzecz ochrony klimatu, zmniejszając skuteczność systematyki.

4.3.3.3. Stowarzyszenia/organizacje pozarządowe

- (148) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania i konsultacji publicznych organizacja Greenpeace stwierdziła, że środek narusza zasadę „zanieczyszczający płaci”, jeżeli rekompensata obejmuje również koszty wydobywania.
- (149) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania organizacja ClientEarth stwierdziła, że koszty rekultywacji kopalni muszą być ponoszone przez operatorów kopalń zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Zgodność rekompensat z tytułu zamknięcia z zasadą „zanieczyszczający płaci” jest sama w sobie kwestią, którą należy rozpatrywać oddzielnie od części rekompensat mającej na celu zrehabilitowanie operatorom utraconych zysków i innych strat. Każda dokonywana przez państwo płatność na pokrycie kosztów związanych z zarządzaniem zanieczyszczeniem zwalnia beneficjenta z kosztów, które powinien on normalnie ponieść⁽⁶⁹⁾. ClientEarth stwierdziła ponadto, że operatorzy kopalń są zidentyfikowani i prawnie odpowiedzialni za koszty rekultywacji kopalń odkrywkowych w trakcie ich działalności i po ich zamknięciu.
- (150) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania EEB uznało, że rekompensata narusza zasadę „zanieczyszczający płaci” określoną w art. 191 ust. 2 TFUE oraz wynikające z niego przepisy w zakresie ochrony środowiska. Rekompensata nie uwzględnia rosnącej ceny emisji dwutlenku węgla, która będzie jeszcze bardziej rosła ze względu na nowe cele UE na 2030 r. (w ramach pakietu „Gotowi na 55”) oraz międzynarodowe zobowiązania UE wynikające z porozumienia paryskiego. Do 2039 r. koszty uprawnień do emisji dwutlenku węgla wyniosą 19,5 mld EUR w przypadku RWE i 39 mld EUR w przypadku LEAG, a zatem jakiegokolwiek zyski byłyby niemożliwe. W związku z tym rekompensata nie ma solidnej podstawy i jest sprzeczna z zasadą „zanieczyszczający płaci”. EEB uznało również, że zasada „zanieczyszczający płaci” została naruszona, ponieważ rekompensatę dla zanieczyszczających przewidziano bez zapewnienia klarowności obliczeń, a negatywne efekty zewnętrzne ich działalności nie są brane pod uwagę. Brak jest internalizacji kosztów szkód spowodowanych zanieczyszczeniem powietrza, co reguluje dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych⁽⁷⁰⁾. W odniesieniu do zgodności z najlepszymi dostępnymi technikami („BAT”) UE dla dużych obiektów energetycznego spalania („LCP”) przekroczone są obecnie poziomy zanieczyszczenia powietrza rtęcią określone w BAT i gdyby największe elektrownie zasilane węglem brunatnym były zobowiązane do stosowania bardziej rygorystycznych poziomów efektywności osiągniętych dzięki zastosowaniu BAT, obciążenie związane ze szkodliwością dla zdrowia wynikające z dalszej eksploatacji węgla brunatnego mogłoby zostać zmniejszone o miliardy rocznie, jeśli chodzi o koszty zdrowotne i inne koszty związane z zanieczyszczeniem powietrza. Ponadto EEB argumentowało, że władze niemieckie nie zastosowały się do przepisów decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2018/1135 dotyczących sprawozdań z wdrożenia dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych; dane za lata sprawozdawcze 2017 i 2018. Ponadto nie doszło do internalizacji opłat za wodę i kosztów szkód, a podatnicy ponoszą obciążenie związane z działalnością RWE i LEAG w zakresie eksploatacji węgla brunatnego poprzez koszty opieki zdrowotnej. Koszty wody nie są ustalone przez zainteresowane niemieckie kraje związkowe zgodnie z art. 9 ramowej dyrektywy wodnej⁽⁷¹⁾ i w żadnym z niemieckich krajów związkowych koszty te nie internalizują kosztów środowiskowych.

⁽⁶⁹⁾ Decyzja Komisji z dnia 1 grudnia 2004 r. w sprawie pomocy państwa C 39/2004 – Nuclear Decommissioning Agency (Dz.U. C 315 z 21.12.2004, s. 4).

⁽⁷⁰⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17).

⁽⁷¹⁾ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1).

- (151) Sojusz na rzecz Zdrowia i Środowiska („HEAL”) stwierdził w swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania, że rząd niemiecki nie zastosował wszelkich środków w celu zapewnienia, aby operatorzy zakładów węgla brunatnego ograniczyli w możliwie największym stopniu zanieczyszczenie do czasu zakończenia działalności. Zwrócił uwagę, że potwierdza to wyrok w sprawie Hinkley Point C ⁽⁷²⁾ oraz że należy uwzględnić cele Zielonego Ładu w zakresie neutralności klimatycznej, zanieczyszczenia i sprawiedliwej transformacji.

4.3.4. Konieczność

4.3.4.1. RWE

- (152) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania RWE stwierdziło, że interwencja państwa na podstawie ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej i umowy z 2021 r. jest konieczna do wcześniejszego odejścia od węgla brunatnego i wniesienia dodatkowego i znacznego wkładu sektora węgla brunatnego w redukcję emisji CO₂, ponieważ bez tej interwencji RWE nadal spalałoby węgiel brunatny do połowy stulecia, jako że dysponuje ono odpowiednim zezwoleniem.
- (153) Ponadto RWE odniosło się do decyzji w sprawie odchodzenia od węgla kamiennego w Niemczech i stwierdziło, że ocena Komisji zawarta w tej decyzji ⁽⁷³⁾, tj. że jest mało prawdopodobne, aby taka ilość zdolności wytwórczej opartej na węglu zniknęła z rynku bez interwencji państwa, ma również zastosowanie do odchodzenia od węgla brunatnego. Wynika to z faktu, że wytwarzanie energii elektrycznej z węgla brunatnego jest bardziej konkurencyjne niż wytwarzanie energii elektrycznej z węgla kamiennego, w związku z czym elektrownie zasilane węglem brunatnym jako ostatnie opuściłyby rynek. Operatorzy dokonali znacznych inwestycji (kopalnie odkrywkowe i elektrownie), które i tak są ponoszone jako koszty stałe, niezależnie od wykorzystywania elektrowni. W przypadku istniejących elektrowni połączenie wysokich kosztów stałych i niskich kosztów zmiennych gwarantuje, że wytwarzanie energii elektrycznej w istniejących elektrowniach pozostaje opłacalne nawet wtedy, gdy nie są już intratne nowe inwestycje.
- (154) RWE twierdziło również, że elektrownie zasilane węglem brunatnym nie opuszczą rynku bez interwencji państwa, biorąc również pod uwagę wpływ na kopalnie. W przypadku znacznego zmniejszenia ilości węgla wykorzystywanego do produkcji energii elektrycznej należy zmienić planowanie kopalń, a takie dostosowanie planowania kopalń pociąga za sobą ogromne dodatkowe koszty. W związku z tym zaakceptowanie niewystarczających marż na pokrycie, jeśli rozpatrywać je odrębnie, może być nawet bardziej opłacalne niż ograniczenie produkcji energii elektrycznej.
- (155) Zdaniem RWE środek jest konieczny również w formie rekompensowanej interwencji rynkowej, ponieważ wyjście z rynku bez rekompensaty byłoby niezgodne z konstytucją. Bez umowy z 2021 r. wdrażanie stopniowego odchodzenia od węgla brunatnego nie byłoby prawnie wykonalne, biorąc pod uwagę wpływ na regiony górnicze, pracowników i bezpieczeństwo dostaw oraz na powodzenie transformacji energetycznej.
- (156) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych i decyzji o rozszerzeniu RWE powtórzyło stanowisko, że środek jest konieczny, i stwierdziło, że jest on zgodny z pkt 428 CEEAG.

4.3.4.2. LEAG

- (157) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych LEAG stwierdziło, że bez środka rynek energii elektrycznej nie osiągnie porównywalnych oszczędności, w związku z czym środek ten jest konieczny do osiągnięcia odpowiednich celów. Ze względu na stopniowe wycofywanie się z produkcji energii jądrowej w Niemczech i rezygnowanie w coraz większym stopniu z dostaw energii z Rosji produkcja energii elektrycznej z węgla brunatnego pozostanie konkurencyjna, nawet jeśli nastąpi znaczny wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych, dlatego brak jest zachęty dla operatorów elektrowni zasilanych węglem brunatnym do ich zamknięcia przed 2038 r. Jak stwierdzono w decyzji o wszczęciu postępowania (motyw (4)), w 2018 r. elektrownie zasilane węglem brunatnym wyemitowały 130,74 mln ton CO₂. Odpowiada to około 40 % emisji CO₂ w sektorze energetycznym w owym roku. Ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej i umowa z 2021 r. gwarantują pewność prawa i przewidywalność w odniesieniu do osiągnięcia w Niemczech celu ograniczenia emisji CO₂.

⁽⁷²⁾ Wyrok z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja, C-594/18P, ECLI:EU:C:2020:742.

⁽⁷³⁾ Decyzja w sprawie odchodzenia od węgla kamiennego w Niemczech, motywy 110–117.

4.3.4.3. Przedsiębiorstwa

- (158) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania i konsultacji publicznych spółdzielnia GPE stwierdziła, że władze niemieckie wskazały zakłady kwalifikujące się do rekompensaty, nie biorąc pod uwagę rzeczywistego wieku zakładu, jego poziomu amortyzacji ani przewidywanej daty zamknięcia. Środek nie jest konieczny, ponieważ normalnie funkcjonujący rynek doprowadziłby do zamknięcia elektrowni węglowych, biorąc pod uwagę, że: (i) propozycja odchodzenia od elektrowni zasilanych węglem była od pewnego czasu powszechnie znana, a przedsiębiorstwa powinny były uwzględnić taką politykę przy określaniu swoich planów biznesowych/inwestycyjnych; oraz (ii) niektóre zakłady starzały się, a ich zamknięcie zostało już zaplanowane. W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu spółdzielni GPE dodała, że również wpływ polityki klimatycznej, pułap cenowy dla dochodów mający zastosowanie do wszystkich producentów energii elektrycznej, rosnąca cena uprawnień ETS i zbliżający się ich niedobór, szybki i skuteczny rozwój czystszych źródeł energii wyprowadziłyby elektrownie zasilane węglem brunatnym z rynku w perspektywie krótkoterminowej, eliminując tym samym potrzebę interwencji państwa.
- (159) Osiem lokalnych przedsiębiorstw w swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania uznało, że mechanizmy rynkowe (tj. rosnące koszty pozwoleń na emisję dwutlenku węgla) doprowadziłyby do wcześniejszego zamknięcia elektrowni zasilanych węglem brunatnym ⁽⁷⁴⁾.
- (160) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania i konsultacji publicznych dwa lokalne przedsiębiorstwa stwierdziły, że środek nie jest konieczny, i podały przykłady tego, w jaki sposób inne państwa członkowskie odchodziły od węgla bez rekompensat ⁽⁷⁵⁾.

4.3.4.4. Stowarzyszenia/organizacje pozarządowe

- (161) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych stowarzyszenie DEBRIV stwierdziło, że środek jest konieczny, a zatem spełnia wymóg określony w CEEAG, ponieważ bez tego środka rynek energii elektrycznej sam nie wygenerowałby porównywalnych oszczędności emisji. Ze względu na stopniowe wycofywanie energii jądrowej w Niemczech i zanik rosyjskich dostaw energii wytwarzanie energii z węgla brunatnego pozostanie konkurencyjne nawet w przypadku gwałtownego wzrostu produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, w związku z czym brak jest zachęty dla operatorów elektrowni do ich zamknięcia przed 2038 r. Z tego względu środek jest ukierunkowany na sytuację, w której może przynieść znaczną poprawę, niemożliwą do osiągnięcia przez sam rynek.
- (162) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania organizacja Greenpeace stwierdziła, że środek nie jest konieczny, biorąc pod uwagę, że: (i) aby ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej była zgodna z prawami podstawowymi, nie powinno się zapewniać żadnej rekompensaty lub wystarczająca byłaby tylko ograniczona rekompensata; oraz (ii) pomoc nie może spowodować znaczącej poprawy, której rynek sam nie może osiągnąć. Chociaż ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej prowadzi do przewidywalnego i jednoznacznego wycofania węgla do celów energetycznych, pomoc w rzeczywistości nie odgrywa w tym zakresie żadnej roli.
- (163) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania organizacja ClientEarth stwierdziła, że środek nie jest konieczny. Elektrownie zasilane węglem brunatnym i powiązane z nimi kopalnie i tak zostałyby zamknięte wcześniej niż w 2038 r. w warunkach rynkowych (zwłaszcza ze względu na rosnące koszty przestrzegania przepisów środowiskowych i ceny uprawnień w ramach EU ETS), a zatem środek jedynie opóźni pełne odejście od węgla brunatnego w Niemczech. W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu organizacja ClientEarth dodała, że skutki polityki klimatycznej i zmian na rynku energii elektrycznej spowodowałyby wkrótce wyeliminowanie elektrowni zasilanych węglem brunatnym. ClientEarth odniosła się również do decyzji SA.54537 – Zakaz wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej w Niemczech, w którym to przypadku władze niemieckie przyznały rekompensatę jedynej elektrowni – Hemweg – która nie skorzystała z okresu przejściowego, jak miało to miejsce w przypadku pozostałych zakładów objętych ustawą o zakończeniu produkcji energii węglowej ⁽⁷⁶⁾.

⁽⁷⁴⁾ Öko-Institut, *Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments*, 29 czerwca 2020 r., s. 25 i nast., publikacja dostępna pod adresem: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/assessment-of-the-planned-compensation-payments-for-decommissioning-german-lignite-power-plants-in-the-context-of-current-developments>.

⁽⁷⁵⁾ *Power Engineering International*, „Spain's remaining coal-fired plants likely to be phased out by 2025”, 5 sierpnia 2020 r., tekst dostępny w internecie: <https://www.powerengineeringint.com/coal-fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/>.

⁽⁷⁶⁾ Decyzja Komisji z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.54537 (2020/NN) – Niemcy – Zakaz wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej w Niemczech (Dz.U. C 220 z 3.7.2020, s. 1). Zob. wyrok Sądu z dnia 16 listopada 2022 r., Królestwo Niderlandów/Komisja Europejska. Sprawa T-469/20. ECLI:EU:T:2022:713. Od tego wyroku odwołano się do Trybunału Sprawiedliwości (sprawa C-40/23 P).

- (164) EEB w swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania zauważyło, że w przeszłości elektrownie węglowe na świecie były wycofywane z eksploatacji średnio po 46 latach, i obliczyło, że rekompensata przewiduje wcześniejszą niż oczekiwano datę zamknięcia w przypadku 3 z 15 zakładów RWE i 7 z 11 zakładów LEAG. W związku z tym pozostałe zakłady nie powinny być uprawnione do żadnej rekompensaty, ponieważ albo powinny być już zamknięte, albo powinno dojść do zamknięcia wkrótce w celu ograniczenia strat wynikających z coraz słabszych perspektyw gospodarki węglowej. Ponadto, jak omówiono w motywie (151), EEB stwierdziło również, że rekompensata nie uwzględnia rosnącej ceny emisji dwutlenku węgla.
- (165) W swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania CAN uznała, że dynamika rynku może wystarczyć do zamknięcia elektrowni węglowych. CAN odniosła się do rosnących cen w ramach EU ETS i stwierdziła, że bezpośredni wpływ obecnych cen w EU ETS polega na tym, że niemal o połowę zmniejszają one rentowność nowoczesnych elektrowni zasilanych węglem brunatnym w Niemczech po 2024 r. ⁽⁷⁷⁾, co doprowadzi do utraty środków pieniężnych przez prawie połowę krajowej floty węgla brunatnego w oparciu o obecne oczekiwania.

4.3.5. Adekwatność

4.3.5.1. RWE

- (166) W swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania RWE stwierdziło, że środek jest odpowiedni i że Komisja ds. Węgla oraz rząd niemiecki starannie wyważyły decyzję z innymi środkami na korzyść instrumentu wynegocjowanego, prawnie i umownie gwarantowanego planu wyjścia z wytwarzania energii elektrycznej z węgla brunatnego. W decyzji w sprawie odchodzenia od węgla kamiennego ⁽⁷⁸⁾ Komisja odnotowała korzyści wynikające z gwarantowanego umownie i objętego rekompensatą wycofywania węgla w porównaniu z innymi instrumentami, takimi jak EU ETS, cena minimalna CO₂ lub interwencje czysto regulacyjne. Główną zaletą rozwiązania umownego jest możliwość ukierunkowania ścieżki stopniowego wycofywania, przy uwzględnieniu bezpieczeństwa dostaw i miejsc pracy, których to dotyczy, oraz zapewnienia jego legalnego zabezpieczenia. Potrzebne było rozwiązanie, które określałoby ogólnie spójną indywidualną ścieżkę likwidacji możliwą do wdrożenia w odnośnych systemach wytwarzania energii z perspektywy technicznej i regulacyjnej i wiążącą się z możliwie najniższymi kosztami operacyjnymi, gospodarczymi i społecznymi.
- (167) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych i decyzji o rozszerzeniu RWE powtórzyło, że środek jest adekwatny, ponieważ wybrane podejście polegające na określeniu całościowej ścieżki likwidacji od początku do końca w porozumieniu z przedsiębiorstwami eksploatującymi i ustanowieniu jej w sposób bezpieczny pod względem prawnym, tak aby zapobiec przerwaniu funkcjonowania systemu i nadmiernemu obciążeniu dotkniętych regionów górniczych, jest w pełni zgodne z pkt 429 CEEAG.

4.3.5.2. LEAG

- (168) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych LEAG stwierdziło, że środek jest adekwatny. W trakcie prac Komisji ds. Węgla Niemcy przeanalizowały różne scenariusze i rozwiązania alternatywne mające na celu ograniczenie emisji CO₂ i wybrały to rozwiązanie ze względu na niepewność prawa, która powstałaby dla operatorów elektrowni w wyniku potencjalnych roszczeń odszkodowawczych.

4.3.5.3. Przedsiębiorstwa

- (169) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania, konsultacji publicznych i decyzji o rozszerzeniu spółdzielnia GPE stwierdziła, że Komisja nie przeanalizowała odpowiednio adekwatności środka, i stwierdziła, że środek, który zapewnia rekompensatę za utracone zyski bez rozróżnienia między poszczególnymi instalacjami, nie może być adekwatny. Spółdzielnia GPE odniosła się również do sprawy dotyczącej pomocy państwa na wsparcie zamykania kopalń węgla w Polsce, w której Komisja uznała pomoc na pokrycie nadzwyczajnych kosztów społecznych i środowiskowych za zgodną z rynkiem wewnętrznym ⁽⁷⁹⁾, i zauważyła, że nie jest jasne, czy koszty uwzględnione w ramach środka RWE odpowiadają wyjątkowym kosztom społecznym i środowiskowym, jak w przypadku Polski, czy też są to inne rodzaje kosztów.

⁽⁷⁷⁾ „Modern German lignite plant margins halve from 2024”, Argus Media.

⁽⁷⁸⁾ Decyzja w sprawie odchodzenia od węgla kamiennego w Niemczech, motyw 118.

⁽⁷⁹⁾ Decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa SA.100533 (2021/NN) – Polska – Zmiany w polskim programie wspierania zamykania kopalń węgla (Dz.U. C 231 z 30.6.2023, s. 8).

- (170) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania osiem lokalnych przedsiębiorstw argumentowało, że fakt, iż płatności są ryczałtowe i nie są w żaden sposób zdynamizowane, nie jest adekwatny oraz że bardziej adekwatny do zapewnienia stopniowego odchodzenia od węgla przy jednoczesnym ograniczeniu rekompensat do niezbędnego poziomu byłby model dynamicznego ustalania cen.
- (171) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych dwa lokalne przedsiębiorstwa stwierdziły, że istnieją bardziej odpowiednie rozwiązania alternatywne, które są równie skuteczne, jeśli chodzi o osiągnięcie celu dotyczącego ochrony klimatu, oraz że w pierwszej kolejności należałoby zbadać, czy można zastosować inne polityki i środki, takie jak opłaty z tytułu emisji CO₂ lub mechanizmy cenowe, takie jak EU ETS. Przedsiębiorstwa te podały również przykłady sposobów odchodzenia od węgla przez inne państwa członkowskie bez rekompensat ⁽⁸⁰⁾.

4.3.5.4. Stowarzyszenia/organizacje pozarządowe

- (172) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych stowarzyszenie DEBRIV stwierdziło, że środek jest adekwatny zgodnie z pkt 429 CEEAG. Stowarzyszenie DEBRIV wskazało, że Niemcy przeanalizowały rozwiązania alternatywne w celu osiągnięcia planowanej redukcji emisji CO₂ (zob. motyw (25)) oraz że środek jest najbardziej adekwatny do osiągnięcia zamierzonego celu (tj. bezpiecznej pod względem prawnym i pewnej redukcji emisji CO₂).
- (173) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania, konsultacji publicznych i decyzji o rozszerzeniu organizacja ClientEarth stwierdziła, że środek nie jest adekwatny. Chociaż mogą istnieć przypadki, w których Komisja uzna, że negocjowanie rekompensaty w formie umowy w celu zapewnienia pewności prawa i uniknięcia kosztownych procesów sądowych jest właściwą formą pomocy ⁽⁸¹⁾, nie ma to miejsca w tym przypadku, ponieważ: (i) zamknięcie nastąpiłoby w każdym razie również bez zapewnienia rekompensaty, jako że większość zakładów zostałaby zamknięta w wyniku działania samych sił rynkowych; (ii) prawo niemieckie nie wymaga takiej rekompensaty za ponowne zdefiniowanie praw własności operatora w niniejszym przypadku, więc zgodność z prawem obowiązku zamknięcia mogłaby zostać zapewniona bez rekompensaty finansowej (zob. w odniesieniu do istnienia pomocy motyw (107)); (iii) dobrze zaprojektowane przetargi byłyby bardziej adekwatną formą pomocy niż rekompensaty ryczałtowe; (iv) gdyby w niniejszym przypadku przetargi nie stanowiły adekwatnej formy pomocy, bardziej adekwatna byłaby rekompensata oparta na parametrach dostosowawczych (odnosi się to również do proporcjonalności pomocy). Organizacja ClientEarth odniosła się również do sprawy dotyczącej pomocy państwa na wsparcie zamykania kopalń węgla w Polsce, w której Komisja uznała pomoc na pokrycie nadzwyczajnych kosztów społecznych i środowiskowych za zgodną z rynkiem wewnętrznym ⁽⁸²⁾, i zauważyła, że fakt, iż kopalnie węgla brunatnego są ściśle powiązane z elektrowniami, nie uzasadnia sam w sobie uwzględniania tych kosztów przy obliczaniu rekompensaty oraz że nie jest jasne, czy koszty uwzględnione w ramach środka RWE odpowiadają wyjątkowym kosztom społecznym i środowiskowym, jak w przypadku Polski, czy też są to inne rodzaje kosztów.
- (174) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania EEB przedstawiło dwa rozwiązania alternatywne, które rząd niemiecki mógł zastosować. Po pierwsze, rząd niemiecki nie rozważył poważnie minimalnego poziomu ceny emisji jako bardziej opłacalnego podejścia do osiągnięcia tego samego rezultatu przy jednoczesnym wdrożeniu zasady „zanieczyszczający płaci” i bez uciekania się do pomocy państwa. Po drugie, rekompensata powinna być uzależniona od pełnego wdrożenia norm unijnych, takich jak BAT dla dużych obiektów energetycznego spalania, z uwzględnieniem efektywności energetycznej. W tym względzie EEB dokonuje porównania z podejściem Niderlandów w wyżej wymienionej sprawie dotyczącej rekompensaty z tytułu odchodzenia od węgla w Niderlandach ⁽⁸³⁾, w przypadku której w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej określono wiążące poziomy sprawności elektrycznej. EEB uważa, że w przypadku Niemiec możliwe byłoby wstępne uzależnienie wszelkich rekompensat od zgodności z poziomami efektywności energetycznej powiązanymi z BAT oraz że bardziej rozsądnym środkiem w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych byłoby zastosowanie podejścia opartego na wydajności i zamknięcie w pierwszej kolejności zakładów charakteryzujących się wysoką intensywnością emisji gazów cieplarnianych.

⁽⁸⁰⁾ Power Engineering International, „Spain's remaining coal-fired plants likely to be phased out by 2025”, 5 sierpnia 2020 r., tekst dostępny w internecie: <https://www.powerengineeringint.com/coal-fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/>.

⁽⁸¹⁾ Zob. np. pomoc na wcześniejsze zamknięcie elektrowni jądrowej Fessenheim we Francji.

⁽⁸²⁾ Decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa SA.100533 (2021/NN) – Polska – Zmiany w polskim programie wspierania zamykania kopalń węgla (Dz.U. C 231 z 30.6.2023, s. 8).

⁽⁸³⁾ Decyzja Komisji z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.54537 (2020/NN) – Niderlandy – Zakaz stosowania węgla do produkcji energii elektrycznej w Niderlandach (Dz.U. C 220 z 3.7.2020, s. 1).

4.3.6. Proporcjonalność

4.3.6.1. RWE

- (175) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania RWE stwierdziło, że środek nie prowadzi do nadmiernej rekompensaty, a zatem jest proporcjonalny. Po pierwsze, rekompensata nie przekracza całkowitej kwoty szkód, ponieważ wszystkie straty RWE (RWE obliczyło łączną kwotę szkód wynikających z wcześniejszego zamknięcia na 8,7 mld EUR) przewyższają kwotę rekompensaty na rzecz RWE. RWE stwierdziło ponadto, że w przypadku węgla brunatnego nie wchodzi w grę procedura przetargowa, ponieważ nie stworzyłaby ona żadnej efektywności konkurencyjnej ze względu na niewielu uczestników rynku i nieliczne systemy wytwarzania energii w Niemczech, obejmujące elektrownie i kopalnie odkrywkowe.
- (176) W swoich uwagach do konsultacji publicznych RWE stwierdziło, że środek pozostaje proporcjonalny również zgodnie z CEEAG z następujących powodów:
- a) Zgodnie z pkt 430 CEEAG procedura przetargowa nie byłaby adekwatna, biorąc pod uwagę, że istnieje jedynie dwóch operatorów i niewielka liczba systemów wytwarzania energii, a także ryzyko przerw w funkcjonowaniu systemu.
 - b) Zgodnie z pkt 432 CEEAG kwota ma na celu zrekompensowanie utraconych zysków i dodatkowych kosztów poniesionych przez RWE w związku z wcześniejszym zamknięciem. W 2019 r. RWE obliczyło łączne szkody spowodowane wcześniejszym zamknięciem na 8,7 mld EUR: 5,5 mld EUR utraconych zysków i 3,2 mld EUR dodatkowych kosztów.
 - c) Mechanizm aktualizacji, o którym mowa w pkt 433 CEEAG, nie jest konieczny i proporcjonalny, aby zapobiec nadmiernej rekompensacie, ponieważ kwota rekompensaty jest znacznie niższa od strat gospodarczych faktycznie poniesionych przez RWE. Mechanizm aktualizacji nie jest również adekwatny dla wybranego przez Niemcy modelu całkowitego odejścia od węgla brunatnego, który jest zaplanowany i uzgodniony prawnie i umownie w perspektywie długoterminowej, ponieważ mechanizm ten usunąłby pewność prawa wymaganą przez ten model. Ponadto mechanizm taki nie może być stosowany do dodatkowych kosztów, ponieważ koszty te nie wynikają z zamknięcia poszczególnych elektrowni, lecz wynikają w sposób ciągły ze zmiany planowania kopalń, a zatem indywidualne terminy likwidacji nie są odpowiednim momentem na przyjęcie „najnowszych założeń” w rozumieniu pkt 433 CEEAG. RWE wskazało również, że wprowadzenie takiego mechanizmu *ex post* wyeliminowałoby bazę biznesową w zakresie odchodzenia od węgla brunatnego w drodze konsensusu, gdy RWE zamknęło już swoje pierwsze zakłady i rozpoczęło zmianę planu działalności wydobywczej. Ponadto ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej i umowa z 2021 r. zostały wynegocjowane i uzgodnione na długo przed wdrożeniem CEEAG i określonego w tych wytycznych wymogu dotyczącego mechanizmu aktualizacji, a zatem wprowadzenie go stanowiłoby naruszenie uzasadnionych oczekiwań RWE. Wreszcie, taki mechanizm nie jest odpowiedni w przypadku środka odszkodowawczego regulowanego prawem publicznym; gdyby RWE uzyskało rekompensatę w ramach postępowania przed sądem krajowym, sąd krajowy nie uzależniłby kwoty rekompensaty od dalszego rozwoju sytuacji w zakresie interwencji państwa.
- (177) W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu RWE stwierdziło, że (i) procedura przetargowa byłaby nieadekwatna, jak wyjaśniono powyżej; (ii) z obliczeń Niemiec dotyczących części całkowitej szkody i uzyskanych zysków tylko do 2026 r. wynika, że rekompensata wypłacona RWE jest znacznie niższa od całkowitej poniesionej szkody; (iii) RWE wnosi dalszy znaczący wkład w dekarbonizację poprzez przyspieszenie stopniowego odchodzenia od węgla brunatnego do 2030 r.; oraz (iv) mechanizm aktualizacji nie jest konieczny, ponieważ wypłaty rekompensaty są już uzasadnione niekorzystnymi skutkami gospodarczymi występującymi w wyżej wymienionym trzyletnim okresie. Nie byłby on konieczny, nawet gdyby zyski utracone w 2025 i 2026 r. zostały również ocenione i uwzględnione w odniesieniu do zakładów zamkniętych w 2021 i 2022 r., biorąc pod uwagę, że CEEAG odnoszą się wyłącznie do okresu między przyznaniem pomocy a chwilą zamknięcia, ale nie do okresu między przyznaniem pomocy a wystąpieniem rekompensowanych szkód, a także biorąc pod uwagę, że obliczenia Niemiec do 2026 r. opierają się na rzeczywistych, a zatem wiarygodnych danych rynkowych, w związku z czym również nie ma potrzeby dokonywania przeglądu kwoty rekompensaty w tym zakresie.

(178) W szczególności w odniesieniu do wątpliwości, jakie w decyzji o wszczęciu postępowania wyraziła Komisja, RWE w swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu stwierdziło, że:

- a) Skorygowane obliczenia utraconych zysków RWE, które obejmują krótszy okres i są bardziej zachowawcze, pozwoliły wyjaśnić wątpliwości zawarte w decyzji o wszczęciu postępowania dotyczące niepewności co do prognoz długoterminowych oraz okresu eksploatacji instalacji zasilanych węglem brunatnym. Wszystkie zakłady uwzględnione w skorygowanych obliczeniach mogły z łatwością kontynuować działalność przez kolejne trzy lata (i dłużej). Usunięto również wątpliwości Komisji dotyczące okresu eksploatacji zakładu Niederaußer D (zob. motyw (127) decyzji o wszczęciu postępowania), ponieważ zakład ten nie został uwzględniony w skorygowanych obliczeniach utraconych zysków RWE.
- b) Nie ma niepewności co do cen energii elektrycznej i emisji CO₂ ponieważ w skorygowanych obliczeniach Niemcy były w stanie wykorzystać rzeczywiste dane rynkowe, które dostarczają wiarygodnych informacji na temat ceny i kosztów CO₂, po których operator elektrowni mógł sprzedać swoje zdolności wytwórcze w danym czasie. Odnosząc się do motywu (115) decyzji o rozszerzeniu, RWE zgadza się, że Komisja słusznie wskazała, iż sprzedaż zdolności wytwórczych na rynku terminowym ma rzeczywiste miejsce i odwołanie się do takich rzeczywistych danych rynkowych prowadzi do rzetelnych obliczeń.
- c) Analizy wrażliwości są zbędne, ponieważ ceny energii elektrycznej i koszty CO₂ nie zostały wyprowadzone z modelowania rynku opartego na potencjalnie niepewnych założeniach.
- d) W przypadku wykorzystywania faktycznych danych rynkowych na wynik obliczeń w znacznym stopniu wpływają dwa czynniki: moment w czasie i rozpatrywany okres. Niemcy wybrały oba czynniki w taki sposób, że obliczone utracone zyski są znacznie niedoszacowane, w związku z czym podejście Niemiec jest zachowawcze. Ograniczenie okresu do trzech lat jest bardzo restrykcyjne i okres ten jest krótszy niż w przypadku *Sicherheitsbereitschaft* ⁽⁸⁴⁾, w którym Komisja zatwierdziła rekompensatę za utracone zyski w okresie czterech lat eksploatacji elektrowni. Nawet przy zachowawczym obliczeniu minimalnej szkody, która powinna opierać się wyłącznie na faktycznych danych rynkowych w odniesieniu do danych dotyczących rynku energii elektrycznej, bardziej adekwatne byłoby założenie, że zakłady zamknięte w 2021 i 2022 r. nadal funkcjonowałyby co najmniej w latach 2025 i 2026.
- e) Jeżeli chodzi o wybór dwutygodniowego okresu od 21 października do 4 listopada 2022 r., należy przede wszystkim zauważyć, że jest to stosunkowo niedawny okres, który praktycznie nie mógł być bardziej aktualny na potrzeby obliczeń dokonanych przez r2b energy consulting 16 grudnia 2022 r. Przekonujące wydaje się również stosowanie średnich wartości w dwutygodniowym okresie, aby zrównoważyć cel zapewnienia najwyższej jakości danych z próbą wykorzystania miarodajnej wartości, na którą nie mają wpływu przypadkowe krótkoterminowe skoki lub spadki cen.
- f) Rekompensata z tytułu wcześniejszego zamknięcia w ramach środka oraz mechanizm odroczonego zamknięcia były od początku traktowane jako dwa różne instrumenty, które rekompensowały różne niekorzystne skutki gospodarcze, nie nakładając się na siebie. Utracone zyski określone przez Niemcy za lata 2021–2026 nie są związane z żadnymi ograniczeniami w działalności zakładów Niederaußer G lub H w latach po 2029 r.
- g) Nawet w przypadku zmienionego harmonogramu zamknięcia pojawiają się dodatkowe koszty związane z wcześniejszym odejściem, takie jak znaczne wydatki na zmodyfikowane planowanie kopalń, a także istotną restrukturyzację personelu. RWE przyjęło jednak do wiadomości fakt, że na tym etapie Komisja nie uważa za konieczne dalszego badania tych dodatkowych kosztów w celu ustalenia zgodności zmienionego środka RWE, ponieważ częściowa szkoda określona przez Niemcy w postaci zysków wygenerowanych w latach 2021–2026 jest wystarczająca, aby zapewnić niewystępowanie nadmiernej rekompensaty.
- h) Skorygowane obliczenia są nie tylko zachowawcze z powodów streszczonych powyżej w niniejszym motywie, lecz obejmują także jedynie częściowe obliczenie szkód, ponieważ nie uwzględniono kilku innych kosztów, tj. utraconych zysków zakładów zamykanych od 2026 r., przychodów z dostaw ciepła i rynku bilansującego, a także znacznych dodatkowych kosztów RWE.

⁽⁸⁴⁾ Decyzja Komisji z dnia 27 maja 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.42536 – Niemcy – Zamknięcie niemieckich elektrowni zasilanych węglem brunatnym (Dz.U. C 258 z 15.7.2016, s. 1).

4.3.6.2. LEAG

- (179) LEAG stwierdziło, że praktyka decyzyjna Komisji zapewnia odpowiednią analogię zarówno pod względem proporcjonalności, jak i adekwatności, a mianowicie w odniesieniu do zamknięcia elektrowni zasilanych węglem brunatnym w Niemczech w 2016 r. ⁽⁸⁵⁾, wcześniejszego zamknięcia elektrowni jądrowej Fessenheim ⁽⁸⁶⁾ oraz odchodzenia od energii jądrowej. Chociaż środek jest zasadniczo odmienną kwestią, pewne przesłanki dotyczące proporcjonalności kwoty rekompensaty, o której mowa, można jednak wyprowadzić z decyzji Komisji z 2016 r., w której Niemcy przejęły za te zakłady koszty w wysokości około 1,6 mld EUR ⁽⁸⁷⁾. Ponadto w przedmiotowej sprawie całkowite odejście od produkcji energii elektrycznej opartej na węglu brunatnym prowadzi nie tylko do przedwczesnego zamknięcia większych i nowszych elektrowni niż te, których dotyczyła decyzja Komisji z 2016 r., ale przede wszystkim do przedwczesnego zakończenia działalności kopalń odkrywkowych. W związku z tym kwoty rekompensaty muszą również obejmować znaczne inwestycje w kopalnie odkrywkowe oraz dodatkowe koszty spowodowane dalszymi konsekwencjami przedwczesnego zakończenia działalności kopalń odkrywkowych ⁽⁸⁸⁾.
- (180) W przeciwieństwie do zatwierdzonego zamknięcia w 2016 r., w przypadku którego poszczególne elektrownie zostały tymczasowo zamknięte na cztery lata przed ostateczną likwidacją, w niniejszej sprawie należy wziąć pod uwagę dłuższy okres rekompensaty aż do ostatecznej likwidacji w 2038 r. Ten długoterminowy horyzont czasowy jest w niniejszej sprawie uzasadniony, ponieważ scenariusz alternatywny ma decydujące znaczenie dla obliczenia utraconych zysków, tj. zysków, które elektrownie osiągnęłyby na rynku energii elektrycznej, gdyby nie było ustawowego odchodzenia od węgla brunatnego. Podejście to jest również zgodne z decyzją Komisji z 2021 r. zatwierdzającą pomoc państwa na rzecz EDF w związku z wcześniejszym zamknięciem elektrowni jądrowej Fessenheim we Francji ⁽⁸⁹⁾, w której to decyzji Komisja uznała kwotę za proporcjonalną w zakresie, w jakim rekompensowała ona koszty i niedogodności poniesione i udowodnione przez EDF.
- (181) Ponadto zdaniem LEAG istnieją podobieństwa między niniejszą sprawą a rekompensatą dla operatorów elektrowni jądrowych z tytułu odchodzenia od energii jądrowej. W dniu 5 marca 2021 r. rząd niemiecki uzgodnił z E.ON, RWE, EnBW i Vattenfall, że operatorzy otrzymają rekompensatę finansową w wysokości około 2,4 mld EUR za ilości energii elektrycznej, których nie można wykorzystać, oraz za inwestycje, których wartość uległa obniżeniu. W zamian za to przedsiębiorstwa te zobowiązały się do zakończenia wszystkich toczących się sporów prawnych związanych z podjętą decyzją o odchodzeniu od energii jądrowej, a także trwających postępowań administracyjnych. Zgodziły się one również na całkowite zrzeczenie się środków odwoławczych. W tym celu rząd niemiecki przyjął projekt 18. zmiany ustawy o energii jądrowej (*Atomgesetz*, „AtG”), która to zmiana umożliwiała podpisanie umowy publicznoprawnej. Stanowi to wykonanie wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2016 r. w sprawie 13. zmiany AtG, z uwzględnieniem decyzji z dnia 29 września 2020 r. w sprawie 16. zmiany AtG. W wyroku tym trybunał uznał odchodzenie od energii jądrowej za dopuszczalne, ale jednocześnie przyznał operatorom elektrowni jądrowych odpowiednią rekompensatę, którą rząd niemiecki wcześniej wstrzymał lub której nie przyznał w wymaganym zakresie.
- (182) LEAG stwierdziło, że rekompensata dla operatorów elektrowni jądrowych jest znacznie wyższa niż rekompensata przyznana operatorom elektrowni zasilanych węglem brunatnym na mocy ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej i umowy z 2021 r., biorąc za podstawę EUR/MWh, mimo że udokumentowany i weryfikowalny zakres szkód spowodowanych przedterminowym zaprzestaniem produkcji energii z węgla brunatnego jest znacznie większy niż w przypadku energii jądrowej. W projekcie 18. ustawy zmieniającej AtG szczególna rekompensata mieści się w przedziale od 28,7 EUR/MWh do 33,2 EUR/MWh, [...]. W związku z tym nawet w bezpośrednim porównaniu z rekompensatą wynikającą z AtG dla operatorów elektrowni jądrowych rekompensata przewidziana dla operatorów zakładów zasilanych węglem brunatnym nie jest ani nieracjonalna, ani nieuzasadniona. Wręcz przeciwnie, znajduje się w najniższym przedziale rekompensaty wymaganej na mocy prawa.

⁽⁸⁵⁾ Decyzja Komisji z dnia 27 maja 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.42536 – Niemcy – Zamknięcie niemieckich elektrowni zasilanych węglem brunatnym (Dz.U. C 258 z 15.7.2016, s. 1), motyw 11.

⁽⁸⁶⁾ Decyzja Komisji z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie pomocy państwa SA.61116 – Francja – Wcześniejsze zamknięcie elektrowni jądrowej Fessenheim we Francji (Dz.U. C 275 z 9.7.2021, s. 1).

⁽⁸⁷⁾ Decyzja Komisji z dnia 27 maja 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.42536 – Niemcy – Zamknięcie niemieckich elektrowni zasilanych węglem brunatnym (Dz.U. C 258 z 15.7.2016, s. 1), motyw 15.

⁽⁸⁸⁾ W przedmiocie obowiązku rekompensaty szkód wynikowych zob. Papier w: Maunz/Dürig, GG (od stycznia 2018 r.), art. 14 ust. 631 i nast.

⁽⁸⁹⁾ Komisja, Daily News, 23 marca 2021 r., publikacja dostępna pod adresem: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_1347.

- (183) Ponadto LEAG stwierdziło, że wynagrodzenie w ramach mechanizmu odroczonego zamknięcia dotyczy usługi dodatkowej, jest niezależne, a zatem nie należy go mylić z rekompensatą z tytułu wcześniejszego zamknięcia.
- (184) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych LEAG stwierdziło, że przy ocenie proporcjonalności rekompensaty należy uwzględnić również inne czynniki i aspekty, w tym kompleksowe zrzeczenie się środków odwoławczych przewidziane w umowie z 2021 r., co pozwala uniknąć skomplikowanych i długich sporów.
- (185) LEAG stwierdziło, że momentem właściwym dla porównania ze scenariuszem alternatywnym jest moment zgłoszenia środka. Jeżeli chodzi o zastosowanie pkt 432 CEEAG do odchodzenia od węgla w Niemczech, ze względu na całkowity czas trwania takiego procesu odchodzenia i zmienność odnośnych rynków, właściwe wydaje się, aby Komisja zaakceptowała należycie uzasadnione założenia omówione i uzgodnione z beneficjentami oraz przedłożone jej w momencie zgłoszenia przez Niemcy. W przeciwnym razie Komisja, również ze względu na czas trwania postępowania w sprawie pomocy państwa, ingerowałaby w uzgodniony umownie podział ryzyka: oczekiwania rynkowe mogą zawsze ulec zmianie w przyszłości, a rekompensata może wówczas okazać się zbyt wysoka lub zbyt niska. Celem umowy jest jednak właśnie osiągnięcie możliwie najbardziej definitywnego porozumienia w sprawie podziału ryzyka. Taka wykładnia jest zgodna z ogólną zasadą przepisów dotyczących pomocy państwa, zgodnie z którą zgodność środka należy ustalić *ex ante* przed jego wdrożeniem⁽⁹⁰⁾.
- (186) Zdaniem LEAG konieczne planowanie społecznie akceptowalnego odchodzenia od węgla zajmuje kilka lat. Aby uniknąć gospodarczych i społeczno-politycznych zakłóceń strukturalnych, jakie politycznie ustalone przedwczesne odejście od węgla wywołałoby dla dotkniętych tym zjawiskiem przedsiębiorstw i regionów, Niemcy zdecydowały o stopniowym odchodzeniu od produkcji energii elektrycznej z węgla kamiennego i brunatnego w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej i umowie z 2021 r. najpóźniej do 2038 r. po długich i intensywnych dyskusjach w Komisji ds. Węgla ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, których to dotyczy. Aby nie zagrozić temu długiemu i skomplikowanemu procesowi, konieczne jest zapewnienie, aby uzasadnione założenia i decyzje dotyczące prognoz w ramach tego procesu nie były ponownie podważane w związku z niepewnymi zdarzeniami w późniejszym okresie. W przeciwnym razie ocena zależałaby od nieprzewidywalnych zdarzeń w przyszłości, co ponownie zagroziłoby pewności prawnej i pewności planowania, którą należy osiągnąć w tak złożonych procesach. Ryzyko takiej przypadkowości wyboru momentu jest obecnie widoczne na przykład w cenach energii elektrycznej na rynkach kasowych i terminowych, które są znacznie wyższe niż przewidywane ceny energii elektrycznej w momencie zgłoszenia. Ponadto zainteresowane strony zgodziły się na całkowite zrzeczenie się odwołania. Jeżeli odpowiednia data oceny scenariusza alternatywnego uległaby zmianie w porównaniu z umową, cały pakiet i wynikająca z niego pewność prawa i planowania byłyby zagrożone ze względu na zmienne ceny energii elektrycznej.
- (187) Ponadto LEAG stwierdziło, że nie ma potrzeby stosowania mechanizmu aktualizacji, o którym mowa w pkt 433 CEEAG, ponieważ zastosowanie ma wyjątek dotyczący wyjątkowych okoliczności. Ponieważ CEEAG nie zawierają definicji takich okoliczności, LEAG odsyła do orzecznictwa, zgodnie z którym okoliczności są wyjątkowe, jeżeli charakter i zakres okoliczności są niecodzienne i nieprzewidywalne⁽⁹¹⁾. LEAG twierdzi, że niniejsza sytuacja stanowi wyjątkową okoliczność z następujących powodów:
- a) Ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej i umowa z 2021 r. regulują stopniowe odchodzenie od węgla brunatnego w odniesieniu do wszystkich elektrowni zasilanych węglem brunatnym i kopalń odkrywkowych w Niemczech, co pociąga za sobą daleko idące i częściowo nieprzewidywalne konsekwencje dla całych regionów. [...]
 - b) Rekompensata dla operatorów elektrowni, rozłożona na 15 rocznych rat, ma z jednej strony rozłożyć obciążenie budżetowe dla rządu federalnego, a z drugiej strony [...]. Jest to zapewnione jedynie w przypadku [...], co umożliwi regionowi i przedsiębiorstwom [...]

⁽⁹⁰⁾ Zob. zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, C/2016/2946 (Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 1), pkt 78, zgodnie z którym ocena, czy interwencja państwa jest zgodna z warunkami rynkowymi, musi zostać przeprowadzona na zasadzie *ex ante*, z uwzględnieniem informacji dostępnych w momencie podejmowania decyzji w sprawie interwencji.

⁽⁹¹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 2013 r., Komisja Europejska/Rada Unii Europejskiej, C-118/10, ECLI:EU:C:2013:787, pkt. 105. Wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 2013 r., Komisja Europejska/Rada Unii Europejskiej, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, pkt 114.

- c) Podczas bieżącego procesu odchodzenia od węgla brunatnego [...] Beneficjenci środka powinni wnieść znaczący wkład w osiągnięcie tego celu, [...].
 - d) Umowa w sprawie rekompensaty między państwami członkowskimi a odnośnymi przedsiębiorstwami służy również uniknięciu, w drodze ugody, długich postępowań sądowych, o czym mowa również w pkt 424 CEEAG. [...].
 - e) Uzasadniony interes polegający na uniknięciu zakłócenia konkurencji poprzez nadmierną rekompensatę należy wyważyć z uzasadnionym interesem zainteresowanych przedsiębiorstw [...]. Należy wziąć pod uwagę, że przesłanką do udzielenia rekompensaty ze strony państwa zazwyczaj nie jest chęć otrzymania przez przedsiębiorstwo klasycznej pomocy inwestycyjnej wspierającej i rozszerzającej działalność przedsiębiorczą. [...].
- (188) Udziałowcy LEAG (EPH i PPFI) stwierdzili w swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania, że w pełni popierają stanowisko LEAG, zgodnie z którym środek stanowi pomoc zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, ponieważ jest proporcjonalny i nie prowadzi do nadmiernej rekompensaty na rzecz LEAG. W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych wyrazili oni pogląd, że środek jest proporcjonalny, ponieważ kwota utraconych zysków i dodatkowych szkód znacznie przewyższa kwotę rekompensaty. Właściwym momentem na porównanie stanu faktycznego ze scenariuszem alternatywnym powinien być moment zgłoszenia przez Niemcy, ponieważ każde inne podejście mogłoby wiązać się z ryzykiem ponownego otwarcia podstawy stopniowego odchodzenia od węgla kamiennego i brunatnego. Ponadto nie ma potrzeby stosowania mechanizmu aktualizacji (pkt 433 CEEAG), ponieważ wyjątek dotyczący wyjątkowych okoliczności ma tu zastosowanie, z uwagi na fakt, że odchodzenie od węgla brunatnego w Niemczech bez wątpienia stanowi niecodzienne i nieprzewidywalne zdarzenie.

4.3.6.3. Przedsiębiorstwa

- (189) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych osiem lokalnych przedsiębiorstw stwierdziło, że środek nie jest proporcjonalny, ponieważ przyznaje znacznie wyższą rekompensatę niż tylko związane z zamknięciem elektrowni węglowych utracone zyski i dodatkowe koszty, o których mowa w pkt 425 CEEAG. Przedsiębiorstwa twierdziły również, że brak procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji nie jest uzasadniony, ponieważ nie istnieją okoliczności, które uzasadniałyby wyjątek od zasady dotyczącej procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji. W szczególności w przypadku RWE nie istniała szczególna sytuacja, która uniemożliwiłaby udzielenie zamówienia większym elektrowniom zasilanym węglem brunatnym oraz mniejszym instalacjom zasilanym węglem brunatnym w ramach odpowiednich przetargów. Argumentowały one ponadto, że pomoc na rzecz RWE nie spełnia wymogów CEEAG również dlatego, że opierała się na nierealistycznej prognozie rentowności (*ex ante*) i nie została porównana ze scenariuszem alternatywnym. Punkt 55 CEEAG wyraźnie wskazuje na potrzebę zastosowania dynamicznego środka, co nie zostało przewidziane ani w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej, ani w umowie z 2021 r. Przepisy dotyczące istotnych zmian regulacyjnych zawarte w § 20 i 21 umowy z 2021 r. nie pomagają w tym względzie, ponieważ nie są one zaprojektowane z myślą o zmianach na rynku.
- (190) W swoich uwagach z 16 listopada 2022 r. osiem lokalnych przedsiębiorstw argumentowało, że zmieniony środek RWE ponownie wskazuje, że rekompensata na rzecz RWE została ustalona w sposób nieprzejrzysty i stały, tj. nieuwzględniający potencjalnych przyszłych zmian. Przedsiębiorstwa te kwestionowały fakt, że kwota rekompensaty, która ma zostać przyznana RWE, pozostaje taka sama, pomimo zmian w zmienionym środku RWE oraz dramatycznych zmian sytuacji na rynku energii. Ich zdaniem Niemcy oparły swoje szacunki dotyczące utraconych zysków RWE z powodu wcześniejszego zamknięcia na niepewnych prognozach rentowności i nie uwzględniły dynamicznych zmian cen energii elektrycznej i CO₂. Według nich można już teraz przewidzieć, że w przyszłości z jednej strony popyt na energię elektryczną produkowaną z paliw kopalnych po 2030 r. się zmniejszy, a z drugiej strony koszty emisji CO₂ znacznie wzrosną.
- (191) W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu osiem lokalnych przedsiębiorstw argumentowało, że skorygowane obliczenia i uzasadnienie kwoty rekompensaty są nadal niewystarczające. Skorygowane obliczenia nie wykazują, że kwota korzyści dla RWE jest w rzeczywistości ograniczona do tego, co jest dopuszczalne na mocy przepisów dotyczących pomocy państwa. Zamiast tego równoważy ona strategicznie błędne decyzje RWE i dodatkowo wzmacnia jego siłę rynkową poprzez finansowanie przez państwo przestawienia się na inne paliwo. Wysokie ceny energii elektrycznej wynikające z rosyjskiej wojny przeciwko Ukrainie są wykorzystywane jako uzasadnienie pomocy, którą obiecano na zupełnie innych warunkach i która nie ma nic wspólnego z uzasadnionymi oczekiwaniami RWE dotyczącymi zysków chronionych przez własność. Skorygowane obliczenia, obecnie niedostosowane do rosnącego kryzysu energetycznego, są nieodpowiednie pod względem metodologicznym i obejmują nierealistyczne oczekiwania dotyczące rentowności.

- (192) Ponadto obliczenie oczekiwań dotyczących selektywnego zysku dla poszczególnych elektrowni w odpowiednim okresie odniesienia nie zastępuje ogólnego obrazu sytuacji floty elektrowni, który należy wziąć pod uwagę. Poza tym obliczenia nie uzasadniają pełnego skutku korzyści, ponieważ wsparcie państwa na rozbudowę elektrowni gazowych przystosowanych do wodoru na terenie zamkniętych elektrowni zasilanych węglem brunatnym nie jest brane pod uwagę, co jest niezwykle istotne dla inwestorów na rynkach kapitałowych i warunków finansowania RWE. W związku z tym przyznanie RWE płatności w wysokości 2,6 mld EUR wraz z perspektywą wsparcia przejścia na elektrownie gazowe przystosowane do wodoru również musi być zakazane po zawarciu umowy zmieniającej.
- (193) W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu spółdzielni GPE stwierdziła, że z informacji przedstawionych w tej decyzji nie wynikają jasno powody, dla których nie zgłoszono utraconych zysków po 2026 r.; nie wyjaśniono w żaden sposób przyczyny zastosowania tej daty ani wpływu na kwotę rekompensaty. Ponadto niemiecka ustawa o podatku od nieoczekiwanych zysków⁽⁹²⁾ powoduje, że pułap cenowy mający zastosowanie do operatorów niektórych elektrowni zasilanych węglem brunatnym jest o 20 EUR/MWh wyższy niż w przypadku innych elektrowni zasilanych węglem brunatnym. Połączenie tego wyższego pułapu cenowego z już przewidzianą rekompensatą może skutkować nadmiernymi płatnościami i nadmierną rekompensatą. Ponadto spółdzielnia GPE przedstawiła badanie przeprowadzone przez niemiecki instytut Forum Ökologische Soziale Marktwirtschaft, w którym stwierdzono, że oprócz rekompensaty za wcześniejsze zamknięcie górnictwo węgla brunatnego i produkcja energii elektrycznej z węgla brunatnego są subsydiowane w Niemczech za pomocą szeregu środków, takich jak finansowanie badań, zwolnienie z opłaty wydobywczej, zwolnienie z opłat za pobór wody, korzyści podatkowe związane z podatkiem energetycznym.
- (194) Spółdzielnia GPE stwierdziła ponadto, że potrzebny jest mechanizm aktualizacji, o którym mowa w pkt 433 CEEAG. Po pierwsze, obliczenia zostały skorygowane w okresie krótszym niż dwa lata, co pokazuje, jak delikatne i wrażliwe są tego rodzaju szacunki, a zatem ryzyko, że pomoc nie będzie proporcjonalna i doprowadzi do nadmiernej rekompensaty, jest znaczne. Po drugie, skoro Komisja zaakceptowała, że nie zostanie przeprowadzona żadna procedura przetargowa, należy dokonać szczegółowej i dogłębnej analizy, która nie powinna opierać się jedynie na tym, co zgodnie z motywem (102) decyzji o rozszerzeniu „wydaje się rozsądne”. Rekompensata obejmuje długi okres, wiąże się z przyznaniem znacznych kwot pomocy w regularnych i z góry określonych ratach. Już same te elementy uzasadniają wprowadzenie mechanizmu aktualizacji.
- (195) Ponadto spółdzielnia GPE podnosiła, że wydaje się, iż Komisja nie zbadała skutków ewentualnego przeniesienia niektórych zakładów do mechanizmu odroczonego zamknięcia. Spółdzielnia GPE stwierdziła ponadto, że nawet jeśli wyraźnie wspomniano, iż takie przeniesienie nie jest częścią niniejszej sprawy, może ono mieć jednak istotny wpływ na kwotę rekompensaty, która może zostać przyznana RWE. Spółdzielnia GPE nie wyjaśniła jednak, jaki byłby ten wpływ ani w jaki sposób miałyby to nastąpić. Ponadto w motywie (34) decyzji o rozszerzeniu Komisja wyjaśnia, że rząd niemiecki może podjąć decyzję o przeniesieniu trzech zakładów (Niederaußem K, Neurath F i Neurath G) do rezerwy do końca 2033 r. Jeżeli rząd podejmie taką decyzję, ostateczna likwidacja nastąpi dopiero w 2033 r., a nie w 2030 r., co ma wpływ na utracone przychody.
- (196) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania dwa lokalne przedsiębiorstwa stwierdziły, że rekompensata nie jest proporcjonalna, biorąc pod uwagę, co następuje:
- a) Utracone zyski nie stanowią kosztów wynikających z wcześniejszego odchodzenia od węgla. Po pierwsze, wątpliwe jest, czy eksploatacja instalacji zasilanych węglem brunatnym byłaby w przyszłości nawet rentowna, zwłaszcza w kontekście rosnących cen emisji dwutlenku węgla. Po drugie, istnieją wątpliwości co do tego, czy wcześniejsze odejście od węgla spowoduje w ogóle dodatkowe koszty wydobywania odkrywkowego. Wynika to z faktu, że zawsze istnieje ryzyko, iż kopalnie odkrywkowe nie będą już eksploatowane, ponieważ zezwolenia na prowadzenie działalności kopalni odkrywkowych są zazwyczaj wydawane jedynie na okres od dwóch do trzech lat. Po trzecie, nie jest jasne, czy przy obliczaniu rekompensaty uwzględniono również niepotrzebne koszty inwestycji i utrzymania, których operatorzy uniknęli w wyniku stopniowego odchodzenia od węgla.

⁽⁹²⁾ Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse (Strompreisbremsegesetz – StromPBG), dostępna pod adresem: <https://www.gesetze-im-internet.de/strompbg/BjNR251210022.html>.

- b) Kwota rekompensaty nie została prawidłowo określona, ponieważ do obliczenia rekompensaty zastosowano nieprawidłowe okresy rekompensaty oraz sztywne i nieaktualne wartości uprawnień do emisji CO₂ oraz kosztów stałych. Państwo powinno było bardziej szczegółowo zbadać szczególne warunki rynkowe.
 - c) Zastosowano nieprawidłową maksymalną intensywność pomocy. Pomoc na wsparcie przedsiębiorstw, które podnoszą poziom ochrony środowiska w stopniu większym, niż wymagają tego unijne normy, może obejmować od 40 % do 50 % kosztów kwalifikowalnych zgodnie z załącznikiem 1 do wytycznych Komisji w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 ⁽⁹³⁾. Oznacza to, że nawet gdyby rekompensata za utracone zyski i dodatkowe koszty została uznana za dopuszczalną, jedynie niecała połowa poniesionych kosztów mogłaby być subsydiowana.
- (197) Dwa lokalne przedsiębiorstwa stwierdziły ponadto, że fakt, iż rekompensatę ustalono bez przejrzystej procedury obliczania rentowności i oczekiwań rynkowych, jest sprzeczny z zasadami pomocy państwa. Rekompensata została uzgodniona indywidualnie między państwem a beneficjentem, co różni się od przejrzystego mechanizmu przetargowego. W przypadku węgla brunatnego nie można przeprowadzić procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji tylko dla dwóch operatorów elektrowni zasilanych węglem brunatnym z powiązanymi kopalniami odkrywko-owymi, w szczególności w odniesieniu do rekompensaty za oczekiwane zyski z odkrywkowej działalności wydobywczej. Obliczenia rentowności można by jednak przeprowadzić przynajmniej w odniesieniu do elektrowni beneficjenta – na przykład na podstawie konkretnej daty oddania ich do eksploatacji, godzin użytkowania, wydajności, już dokonanej amortyzacji itp. – które można by zmierzyć, odnosząc się do innych elektrowni węglowych, i z nimi porównać. Ponadto, pomimo fundamentalnych różnic w charakterystyce elektrowni i strukturze kosztów, możliwe było uwzględnienie małych elektrowni zasilanych węglem brunatnym w przetargach na likwidację elektrowni zasilanych węglem kamiennym zgodnie z § 43 ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej

4.3.6.4. Stowarzyszenia/organizacje pozarządowe

- (198) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania stowarzyszenie DEBRIV stwierdziło, że odpowiednia rekompensata musi obejmować nie tylko utracone zyski, lecz także znaczne koszty dodatkowe w całym łańcuchu wartości górnictwa odkrywkowego, transportu do elektrowni, koszty elektrowni i związane z nimi koszty przekształcenia, o ile są one spowodowane wcześniejszym ustawowym zamknięciem. Ponadto przy ocenie proporcjonalności rekompensaty należy uwzględnić dodatkowe koszty zabezpieczenia społecznego spowodowane przez środek. Stowarzyszenie DEBRIV zauważa również, że rekompensata nie pokryje w pełni niedogodności i szkód faktycznie zidentyfikowanych przez operatorów.
- (199) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych stowarzyszenie DEBRIV stwierdziło, że środek jest proporcjonalny zgodnie z sekcją 4.12.1.5 CEEAG. Nieprzeprowadzenie procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji jest uzasadnione, ponieważ na rynku znajdują się tylko dwa główne podmioty (RWE i LEAG), a wydobycie i wytwarzanie energii z węgla brunatnego są ze sobą ściśle powiązane. W odniesieniu do dodatkowych kosztów i niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych przez środek, oprócz związanych z tym kosztów odkrywkowych kopalń węgla brunatnego (w tym dodatkowych kosztów rekultywacji i powiązanych odsetek i strat finansowych), należy uwzględnić również wszystkie (wcześnie) szkody wyrządzone operatorom w wyniku wcześniejszego odejścia od węgla brunatnego narzuconego przez państwo, dodatkowe koszty związane ze zmianą planów i przekształceniem oraz niekorzystne skutki gospodarcze (w odniesieniu do aktywów). Ponadto należy również wziąć pod uwagę zrzeczenie się środków odwoławczych, o których mowa w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej.
- (200) Stowarzyszenie DEBRIV jest zdania, że mechanizm aktualizacji, o którym mowa w pkt 433 CEEAG, nie jest w niniejszym przypadku uzasadniony, ponieważ odchodzenie od węgla brunatnego w Niemczech ma wyjątkową i nieprzewidywalną skalę, tj. występują wyjątkowe okoliczności. Po pierwsze, ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej i umowa z 2021 r. nie regulują jedynie niektórych pojedynczych zakładów, lecz regulują odchodzenie od węgla brunatnego we wszystkich elektrowniach zasilanych węglem brunatnym i kopalniach odkrywkowych w Niemczech, co ma dalekosiężne i czasem nieprzewidywalne konsekwencje dla całych regionów. Tak szeroko zakrojona interwencja wymaga konsensusu w społeczeństwie, który osiągnięto poprzez ustanowienie Komisji ds. Węgla i uwzględnienie jej propozycji. Bez takiego konsensusu – w tym wypłaty rekompensat – nie byłoby możliwe odchodzenie od węgla obejmujące całą niemiecką produkcję energii elektrycznej z węgla brunatnego. Wprowadzenie mechanizmu aktualizacji zagroziłoby ogólnemu konsensusowi osiągniętemu w społeczeństwie. Po drugie, nie istnieje ryzyko nadmiernej rekompensaty, której ma zapobiegać mechanizm aktualizacji, ponieważ koszty lub szkody spowodowane odchodzeniem od węgla brunatnego są wyższe niż uzgodniona kwota rekompensaty.

⁽⁹³⁾ Dz.U. C 200 z 28.6.2014, s. 1.

- (201) Stowarzyszenie DEBRIV stwierdziło wreszcie, że uzasadniony interes polegający na uniknięciu zakłócenia konkurencji poprzez nadmierną rekompensatę należy wyważyć z uzasadnionym interesem zainteresowanych przedsiębiorstw w zakresie pewności planowania i pewności inwestycyjnej. Należy przypomnieć, że w niniejszej sprawie przesłanką rekompensaty ze strony państwa nie jest chęć otrzymania przez przedsiębiorstwa z sektora węgla brunatnego pomocy inwestycyjnej. Głównym celem jest raczej zrekompensowanie ingerencji państwa w chronioną sytuację prawną przedsiębiorstw oraz zakończenie wcześniejszej legalnej działalności gospodarczej związanej z węglem brunatnym. Z tego powodu jednostronne narzucenie na dane przedsiębiorstwa z sektora węgla brunatnego mechanizmu aktualizacji byłoby nieuzasadnione. Jest zatem oczywiste, że istnienie wyjątkowych okoliczności powoduje konieczność powstrzymania się od wprowadzania mechanizmu aktualizacji w toczącym się procesie odchodzenia od węgla brunatnego w Niemczech.
- (202) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania organizacja Greenpeace stwierdziła, że środek nie jest proporcjonalny, ponieważ parametry zastosowane przez władze niemieckie do obliczenia rekompensaty są nierealistyczne i niejednoznaczne. W szczególności problematyczne są trzy kluczowe założenia prowadzące do systematycznego przeszacowania rekompensaty. Po pierwsze, założenia dotyczące cen energii elektrycznej i emisji CO₂ są arbitralne, ponieważ rentowność elektrowni zasilanych węglem brunatnym stale maleje. Po drugie, zamknięcie elektrowni lub kopalni odkrywkowych może obniżyć koszty stałe, ale nie jest to brane pod uwagę. Likwidacja pozwoli zaoszczędzić prawie wszystkie koszty stałe elektrowni i około 20 % kosztów stałych kopalń. Samo to skutkowałoby zmniejszeniem rekompensaty o ponad połowę. Po trzecie, okres rekompensaty jest przewidziany w przypadku wcześniejszych zamknięć, jednak obliczenia dokonane przez Niemcy obejmują zbyt długi okres, ponieważ przewidują rekompensatę za okres czterech lub pięciu lat, w zależności od daty zamknięcia elektrowni, jednak bez uzasadnienia tego założenia. Z badania przeprowadzonego przez Öko-Institut wynika, że rekompensata powinna być ograniczona do trzech lat⁽⁹⁴⁾. Każde z tych trzech założeń rozpatrywane oddzielnie drastycznie obniżyłoby kwotę rekompensaty, zaś w ujęciu łącznym założenia te obniżają rekompensatę z 4,4 mld EUR do maksymalnie 154 mln EUR w przypadku RWE i 189 mln EUR w przypadku LEAG.
- (203) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych organizacja Greenpeace dodała, że nie ma wyraźnego rozdziału między rekompensatą z tytułu eksploatacji elektrowni a rekompensatą z tytułu działalności wydobywczej, co jest sprzeczne z zasadami pomocy państwa. Przejrzystość pomocy państwa obejmuje nie tylko wskazanie całkowitej kwoty wypłacanej rekompensaty, lecz także publikację i wyjaśnienie założeń leżących u podstaw określenia kwoty rekompensaty. Przyznana pomoc nie może w żadnym wypadku rekompensować zachowań o charakterze nieekonomicznym w przyszłości w wyniku spodziewanego dalszego wzrostu cen emisji CO₂. Ponadto nie wolno podważać celów dotyczących handlu uprawnieniami do emisji. Nie przeprowadzono również przetargu na zasadach konkurencji, co stanowi naruszenie zasad określonych w CEEAG. W kontekście oceny w poszczególnych przypadkach wymaganej na podstawie pkt 432 CEEAG ocena proporcjonalności środka (zob. motywy (199) i (204)) wskazuje, że środek jest nadmierny.
- (204) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania organizacja ClientEarth stwierdziła, że środek nie jest proporcjonalny. Nie jest jasne, czy rekompensaty wynikają z negocjacji, czy też ze wzoru. ClientEarth twierdzi, podobnie jak Greenpeace (zob. motyw (203)), że pewne parametry są problematyczne: ceny energii elektrycznej i emisji CO₂ były wybierane w sposób arbitralny; założono, że w przypadku wcześniejszego zamknięcia nie zostaną zaoszczędzone żadne koszty stałe oraz że operatorzy elektrowni zasilanych węglem brunatnym otrzymają rekompensatę za okres od 4 do 5 lat po zamknięciu instalacji, co jest zbyt długim okresem – na przykład Öko-Institut zaleca maksymalny okres trzech lat⁽⁹⁵⁾. ClientEarth wskazała również, że w obliczeniach należy uwzględnić (i) mechanizm odroczonego zamknięcia; oraz (ii) fakt, że wszystkie elektrownie węglowe wymienione w załączniku 2 do ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej zamknięte przed 2025 r. unikną potencjalnych kosztów inwestycji związanych z podjęciem niezbędnych działań w celu przestrzegania niższych granicznych wielkości emisji, tj. unikną obowiązkowych inwestycji mających na celu zagwarantowanie, że emisje będą ograniczone do prawnie wymaganego poziomu. Zdaniem organizacji rekompensata powinna obejmować zmienne parametry w celu wyeliminowania ryzyka nadmiernej rekompensaty. Ponieważ terminy zamknięcia dotyczą na razie przyszłości (do 2038 r.), a rekompensaty mają być wypłacane każdemu operatorowi w 15 rocznych ratach, raty i całkowita kwota pomocy mogą i powinny zostać dostosowane do rzeczywistych oczekiwanych utraconych zysków zakładów, aktualizowanych zgodnie ze zmianami warunków rynkowych, przy czym kwota ta jest ograniczona. ClientEarth skrytykowała zatem brak mechanizmu aktualizacji.

⁽⁹⁴⁾ Öko-Institut, *Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments*, 29 czerwca 2020 r., s. 30, publikacja dostępna pod adresem: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/assessment-of-the-planned-compensation-payments-for-decommissioning-german-lignite-power-plants-in-the-context-of-current-developments>.

⁽⁹⁵⁾ <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Einordnung-der-geplanten-Entschadigungszahlungen-fuer-deutsche-Braunkohlekraftwerke.pdf>.

- (205) Organizacja ClientEarth stwierdziła, że w Niemczech nie występuje problem dotyczący bezpieczeństwa dostaw, na który powołują się Niemcy w celu uzasadnienia zarówno długiego harmonogramu zamykania, jak i istnienia mechanizmu odroczonego zamknięcia. Niemiecki rynek energii charakteryzuje się nadwyżką zdolności wytwórczych i w Niemczech istnieje wiele środków w zakresie bezpieczeństwa dostaw służących zapobieganiu jakimkolwiek ryzyku. Nawet gdyby dysponowano dowodami na występowanie problemu dotyczącego bezpieczeństwa dostaw i potrzeby przyjęcia odpowiednich środków, powinno się to odbywać zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 w sprawie energii elektrycznej⁽⁹⁶⁾. Wydaje się, że sztuczne opóźnianie lub odraczanie zamknięcia niektórych zakładów LEAG i RWE poza naturalną datę ich zamknięcia (w dotychczasowym scenariuszu postępowania, opartym na mechanizmach rynkowych) w celu zapewnienia, aby przyczyniały się one do bezpieczeństwa dostaw, stanowi obejście odpowiednich przepisów.
- (206) Ponadto organizacja ClientEarth stwierdziła, że w związku ze środkiem może wystąpić potencjalny problem kumulacji. Po pierwsze, w 2016 r. w przypadku *Sicherheitsbereitschaft* nie istniała żadna płatność adaptacyjna (*Anpassungsgeld* („APG”))⁽⁹⁷⁾. Ta płatność adaptacyjna jest obecnie wypłacana bezpośrednio pracownikom w wieku powyżej 58 lat, gdy tracą oni pracę z powodu odchodzenia od węgla. W przypadku *Sicherheitsbereitschaft* stałych kosztów personelu nie odliczono od przychodów na rynku energii elektrycznej, ponieważ nie uznano ich za krótkoterminowe koszty krańcowe. W rezultacie przedsiębiorstwa otrzymały również płatności na pokrycie kosztów dostosowań kadrowych poprzez płatności w ramach *Sicherheitsbereitschaft*. Ponieważ jednak koszty dostosowań kadrowych są obecnie pokrywane w ramach APG, nie powinny one być uwzględniane w rekompensacie dla operatorów z tytułu zamknięcia. Stanowią one około 29 % kosztów ponoszonych przez operatorów⁽⁹⁸⁾. Po drugie, art. 50 ustawy o zakończeniu produkcji węglowej stanowi, że powinien istnieć mechanizm odroczonego zamknięcia (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*) oparty na modelu *Sicherheitsbereitschaft* zgodnie z § 13 g ustawy o gospodarce energetycznej (EnWG)⁽⁹⁹⁾. W przypadku mechanizmu odroczonego zamknięcia przychody z rynku energii elektrycznej są ponownie zwracane przez czas funkcjonowania tego mechanizmu. Rekompensata ta ma być wypłacana dodatkowo do rekompensat z tytułu wcześniejszego zamknięcia i stanowi podwójną rekompensatę, ponieważ te same marże na pokrycie zostały już zwrócone w ramach obliczenia kwoty 4,35 mld EUR. Operatorzy nie powinni zatem otrzymywać dodatkowo rekompensaty z tytułu mechanizmu odroczonego zamknięcia oprócz rekompensaty z tytułu mechanizmu zamknięcia. W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu organizacja ClientEarth stwierdziła ponadto, że Komisja nie zbadała żadnej możliwej kwestii kumulacji z innymi środkami pomocy, takimi jak mechanizmy zdolności wytwórczych itp.
- (207) W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu organizacja ClientEarth powtórzyła, że konieczny będzie mechanizm aktualizacji, zwłaszcza w świetle obliczeń, które zostały już raz zmienione, oraz globalnych zmian na rynku energii elektrycznej. Mechanizm umożliwiający dostosowanie rekompensat na podstawie rzeczywistych utraconych zysków i kosztów zamknięcia pozwoliłby uniknąć ryzyka nadmiernej rekompensaty. Organizacja ClientEarth poruszyła kwestie podobne do tych, które przedstawiła spółdzielnia GPE w odniesieniu do decyzji o rozszerzeniu (zob. motywy (194)–(196)), a ponadto zwróciła uwagę na wszystkie inne istotne środki w zakresie energii, które należy uwzględnić w celu uniknięcia nadmiernej rekompensaty, w tym pułap cen energii, oraz na fakt, że niektóre elektrownie węglowe RWE korzystają obecnie z ustawy o utrzymywaniu elektrowni zastępczych (*Ersatzkraftwerkbereithaltungsgesetz*). ClientEarth stwierdziła, że nie jest możliwe ustalenie, czy wprowadzony będzie mechanizm wycofania w celu uniknięcia nadmiernej rekompensaty. Organizacja odwołała się również do decyzji SA.54537⁽¹⁰⁰⁾ oraz ogólnego podejścia przyjętego w tej decyzji przez Komisję w odniesieniu do proporcjonalności. Ponadto ClientEarth zakwestionowała przesunięcie o dwa lata likwidacji dwóch zakładów (Neurath D i E) i stwierdziła, że analiza Komisji w tym zakresie nie była wystarczająca i nie jest brany pod uwagę ewentualny wpływ tej likwidacji na obliczenie rekompensaty.

⁽⁹⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U. L 158 z 14.6.2019, s. 54).

⁽⁹⁷⁾ Zob. art. 57 ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej.

⁽⁹⁸⁾ Öko-Institut (2017 r.), *Die deutsche Braunkohlenwirtschaft. Historische Entwicklungen, Ressourcen, Technik, wirtschaftliche Strukturen und Umweltauswirkungen. Studie im Auftrag von Agora Energiewende und der European Climate Foundation*. <https://www.agora-energiewende.de/projekte/die-deutsche-braunkohlenwirtschaft/>, tabela 8-3, s. 112.

⁽⁹⁹⁾ Wzór rekompensaty określony w załączniku do EnWG w dużej mierze odpowiada wzorowi rekompensaty zawartemu w załączniku 2 do KVBG.

⁽¹⁰⁰⁾ Decyzja Komisji z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.54537 (2020/NN) – Niderlandy – Zakaz wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej w Niderlandach (Dz.U. C 220 z 3.7.2020, s. 1). W decyzji tej Komisja przeprowadziła ocenę bezpośrednio na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Rekompensata bazowała na utraconych zyskach, a kwota opierała się na negocjacjach między beneficjentem a ministerstwem, przy wsparciu niezależnych ekspertów. Komisja zbadała założenia leżące u podstaw obliczeń i uznała je za zasadne.

- (208) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych EEB argumentowało, że w scenariuszu alternatywnym należało zastosować alternatywne i bardziej realistyczne założenia, w szczególności bardziej wiarygodną cenę emisji dwutlenku węgla. Ponadto EEB powtórzyło obawy wyrażone przez Greenpeace, że trzy kluczowe założenia doprowadziły do systematycznego zawyżania wartości płatności z tytułu rekompensaty (zob. motyw (204) powyżej).
- (209) HEAL w swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania uznał, że obliczenia rekompensaty nie dokonano w sposób przejrzysty i odpowiedzialny, a społeczeństwo obywatelskie nie zostało zaangażowane. HEAL uznał również, że przy obliczaniu utraconych zysków ani kosztów rekultywacji kopalń nie zostały uwzględnione eksternalizowane koszty opieki zdrowotnej związane z produkcją energii węglowej. Prognozowane koszty opieki zdrowotnej wynikające z zanieczyszczenia powinny być zostać odjęte od utraconych zysków w wybranych ramach czasowych, aby eksternalizowany koszt można było zinternalizować w celu osiągnięcia realistycznych cen.
- (210) W uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania CAN odnotowała kwestię przejrzystości kwot rekompensaty. Na kwoty rekompensaty składają się utracone zyski, koszty rekultywacji i zrzeczenie się z prawa do wszczęcia sporów sądowych, ale nie jest jasne, jaka kwota jest wypłacana za którą pozycję i czy wynik opiera się na wzorze. CAN uważa, że kwoty te nie są proporcjonalne do kosztów rekultywacji, w szczególności w odniesieniu do LEAG⁽¹⁰¹⁾.

4.3.6.5. Kraje związkowe Niemiec

- (211) Saksonia stwierdziła, że w celu rozważenia proporcjonalności rekompensaty należy wziąć pod uwagę wszystkie niekorzystne skutki gospodarcze dla przedsiębiorstw odchodzących od węgla brunatnego, bezpośrednio związane z ograniczeniem emisji CO₂ pochodzących z produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego, w szczególności koszty społecznie akceptowalnego dostosowania personelu.
- (212) Nadrenia Północna-Westfalia stwierdziła, że w swojej decyzji głównej z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie przepisów ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej dotyczących planowania przestrzennego państwa podkreśliła znaczenie przepisów tej ustawy dla planowania przestrzennego w kraju. Wszystkie kopalnie odkrywkowe muszą spełniać wymogi właściwej rekultywacji w rozumieniu federalnej ustawy o górnictwie. Nie ma wątpliwości co do zgodności z prawem rekompensaty uzgodnionej umownie między rządem federalnym a RWE, zatwierdzonej przez niemiecki Bundestag działający w charakterze ustawodawcy, jako rekompensaty za dodatkowe koszty poniesione przez przedsiębiorstwo w związku z ustawowym odchodzeniem od węgla brunatnego do 2038 r. lub do 2035 r. Odpowiednia rekompensata dla RWE ma zasadnicze znaczenie dla interesu publicznego kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia, ponieważ jest warunkiem wstępnym dobrego i perspektywicznego rozwoju reńskiego zagłębia górniczego. Ważne jest, aby przedsiębiorstwo było w stanie wywiązać się ze swoich ustawowych obowiązków w zakresie naprawienia szkód spowodowanych na tym obszarze.

4.3.7. Unikanie nadmiernego negatywnego wpływu na konkurencję i wymianę handlową

4.3.7.1. RWE

- (213) RWE stwierdziło w swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania, że niekorzystne skutki gospodarcze dla RWE są większe niż przyznana rekompensata, a zatem rekompensata nie powoduje żadnych zakłóceń konkurencji, tylko prowadzi, przynajmniej w pewnym stopniu, do zrównoważenia zakłóceń konkurencji spowodowanych wcześniejszym odchodzeniem od węgla brunatnego ze szkodą dla RWE.

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

- (214) W swoich uwagach do decyzji o rozszerzeniu RWE powtórzyło, że pozytywne skutki zmienionego środka RWE w dużej mierze przeważają nad potencjalnymi negatywnymi skutkami. Zmieniony środek RWE doprowadzi do bezpiecznej redukcji emisji CO₂ i będzie sprzyjał transformacji sektora energetycznego poprzez stworzenie bezpiecznych warunków dla inwestycji w nowe, przyjazne dla klimatu technologie. To właśnie umowna gwarancja ścieżki odchodzenia od węgla stwarza pewność inwestycyjną dla wszystkich uczestników rynku, ponieważ spowolnione zdolności wytwórcze elektrowni zasilanych węglem brunatnym nie są narażone na ryzyko wieloletnich postępowań sądowych, których można byłoby się spodziewać, gdyby Niemcy nałożyły zakaz zamknięcia wyłącznie za pomocą środków regulacyjnych. Wcześniejsze odchodzenie węgla do 2030 r. jeszcze bardziej zwiększa te skutki zmienionego środka RWE. Tych pozytywnych skutków nie równoważą negatywne skutki dla konkurencji, które mogłyby wynikać z wypłaty rekompensaty. Rekompensata jest obliczana w taki sposób, aby zrekompensować jedynie część szkód wyrządzonych RWE w wyniku wcześniejszego odchodzenia od węgla brunatnego, a zatem w przypadku RWE wcześniejsze odchodzenie od węgla brunatnego pozostaje działalnością przynoszącą straty z ekonomicznego punktu widzenia. Ponadto rekompensata już teraz wzmacnia wszystkich konkurentów, ponieważ niedobór dostaw spowodowany zamknięciem ma wpływ na ceny.

4.3.7.2. LEAG

- (215) W swoich uwagach dotyczących konsultacji publicznych przedsiębiorstwo LEAG stwierdziło, że nawet gdyby Komisja przyjęła, iż w wyniku zastosowania środka doszłoby do zakłócenia konkurencji na podstawie szerokiego zakresu tego kryterium, z uwagi na to, że na rynku operatorzy konkurawaliby z innymi operatorami, jak wskazano na przykład w motywach (110)–(113) decyzji o wszczęciu postępowania, to środek nie miałby w żadnym razie znaczącego negatywnego wpływu. W wyniku zamknięcia elektrowni zasilanych węglem brunatnym pozycja rynkowa operatora uległaby nawet osłabieniu.
- (216) Ponadto w hipotetycznym przypadku ewentualne korzyści dla LEAG byłyby oczywiście drugorzędne ze względu na niezwykle pozytywne skutki środka, w szczególności w odniesieniu do redukcji emisji CO₂. Stopniowe odchodzenie od produkcji energii elektrycznej opartej węgla brunatnym ułatwi rozwój dodatkowych zdolności do produkcji energii elektrycznej w oparciu o inne technologie, zwłaszcza energii ze źródeł odnawialnych. Ponadto środek będzie miał pozytywny wpływ na środowisko i zapewni przewidywalność w odniesieniu do wcześniejszego zamknięcia elektrowni zasilanych węglem brunatnym. W związku z tym środek nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, a zatem pozytywne skutki środka w każdym razie przeważałyby nad wszelkimi negatywnymi skutkami dla konkurencji i wymiany handlowej.

4.3.7.3. Przedsiębiorstwa

- (217) W swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania spółdzielnia GPE powołuje się na analizę przeprowadzoną przez osobę trzecią dotyczącą potencjalnych zakłócających skutków stosowania środka. Pierwsze potencjalne ryzyko wystąpienia zakłóceń polega na tym, że RWE i LEAG będą w stanie wejść na rynki sąsiadujące ze szkodą dla swoich konkurentów lub wzmocnić swoją pozycję, w szczególności jeżeli inwestują w kapitałochłonne elektrownie wykorzystujące energię ze źródeł odnawialnych. Druga obawa dotyczy tego, że rekompensata powoduje opóźnienie w odchodzeniu od węgla brunatnego, które byłoby napędzane przez rynek i miało miejsce znacznie wcześniej. W uwagach do konsultacji publicznych spółdzielnia GPE dodała, że Komisja powinna była ocenić, czy środek wywołał jakiegokolwiek potencjalnie negatywny wpływ na konkurencję, a analiza wpływu rekompensaty powinna była zostać przeprowadzona nie tylko na rynku produkcji energii elektrycznej w elektrowniach węglowych, ale również na rynkach sąsiadujących, takich jak energia elektryczna wytwarzana z odnawialnych źródeł energii.
- (218) Ponadto w swoich uwagach do decyzji o rozszerzeniu spółdzielnia GPE stwierdziła, że regularne z góry ustalone raty rekompensaty bezpośrednio wzmocnią pozycję rynkową RWE i będą wykorzystywane w sposób wywołujący zakłócenia na rynkach zielonej energii. Spółdzielnia GPE zauważa, że inwestując w odnawialne źródła energii, uczestnicy rynku zazwyczaj muszą przezwyciężyć dwie główne przeszkody: (i) znalezienie odpowiednich obszarów dla projektów oraz (ii) finansowanie instalacji. RWE (i LEAG) już teraz korzystają z łatwiejszego dostępu do obszarów dla nowych farm wiatrowych i słonecznych, tj. dzięki wykorzystywaniu terenów wcześniej przeznaczonych do celów wydobywania węgla brunatnego. Ponadto roczne raty zapewniają RWE (i LEAG) płynność finansową umożliwiającą dokonywanie inwestycji.

- (219) Osiem lokalnych przedsiębiorstw w swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania stwierdziło, że przyznanie pomocy operatorom elektrowni zasilanych węglem brunatnym jest sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa konkurencji UE, ponieważ przedsiębiorstwa te bezpośrednio konkurują z RWE na krótkoterminowym hurtowym rynku energii elektrycznej. Wpłata ustalonej w sposób niekonkurencyjny, zryczałtowanej i zawyżonej premii z tytułu likwidacji stanowi naruszenie art. 106 w związku z art. 102 TFUE, ponieważ: (i) konsoliduje pozycję RWE – dominującego na rynku producenta energii – przy pomocy środków finansowych, w sytuacji, w której rynek i tak zawęża się na korzyść RWE; (ii) tworzy strukturalnie nierówne warunki konkurencji na rynku; zwiększa to prawdopodobieństwo, że RWE będzie mogło wykorzystać strategiczny potencjał swoich elektrowni na początkowym rynku sprzedaży w stosunku do innych konkurentów i rozszerzyć swoją czołową pozycję rynkową na dziedzinę energii ze źródeł odnawialnych, a zatem (iii) istnieje większe ryzyko wyparcia konkurentów. Przedsiębiorstwa te twierdziły, że sytuacja, w której państwo członkowskie stwarza nierówne warunki konkurencji, mogące zachęcać do przenoszenia i nadużywania władzy rynkowej, stanowi za naruszenie przepisów prawa pierwotnego dotyczącego konkurencji zgodnie z precedensem sformułowanym przez Komisję i Trybunał Sprawiedliwości⁽¹⁰²⁾.
- (220) W swoich uwagach z 16 listopada 2022 r. osiem lokalnych przedsiębiorstw stwierdziło, że zmieniony środek RWE wspiera dominującą pozycję i transformację ekologiczną RWE w sposób zakłócający konkurencję. Twierdzą one, że celem zmienionego środka RWE jest utrzymanie pozycji rynkowej RWE na nowym rynku zielonej energii oraz że przestawienie się RWE na inne rodzaje paliwa jest subsydiowane przez państwo niemieckie, podczas gdy inni producenci muszą konkurować o taką transformację. Odnoszą się one w szczególności do planów RWE dotyczących budowy elektrowni gazowych przystosowanych do wodoru o mocy około 3 GW na terenie elektrowni zasilanych węglem brunatnym zamykanych w 2030 r. oraz do domniemanego zobowiązania się przez państwo niemieckie do wspierania budowy takich elektrowni, nawet w przypadku przetargów.
- (221) Argumenty streszczone w motywie (220) zostały również przedstawione przez dwa lokalne przedsiębiorstwa w uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania. W swoich uwagach do konsultacji publicznych przedsiębiorstwa te dodały, że środek zaszkodzi mniejszym producentom energii elektrycznej z OZE i sztucznie zawyży ceny energii elektrycznej. Ponadto uznały one, że pozytywnych skutków rekompensaty nie można zrównoważyć negatywnymi skutkami wynikającymi z wpływu na konkurencję i domniemanej nadmiernej rekompensaty (zob. uwagi w sekcji 4.3.6 powyżej).

4.3.7.4. Stowarzyszenia/organizacje pozarządowe

- (222) Stowarzyszenie DEBRIV stwierdziło w swoich uwagach do konsultacji publicznych, że nie ma dowodów na zakłócenie konkurencji i wymiany handlowej w wyniku rekompensaty. Po pierwsze środek przynosi wymierne korzyści dla środowiska, ponieważ stopniowe zamykanie tych zakładów w odnośnym okresie zmniejszy emisje CO₂. Po drugie rekompensata wypłacana przedsiębiorstwom prowadzącym działalność związaną z węglem brunatnym stanowi jedynie rekompensatę za utracone zyski oraz dodatkowe szkody i niekorzystne skutki gospodarcze, a zatem nie daje im przewagi konkurencyjnej.
- (223) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania organizacja Greenpeace stwierdziła, że nieproporcjonalna kwota pomocy, jak opisano w motywie (199), doprowadzi do znacznych zakłóceń na rynku.
- (224) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania organizacja ClientEarth stwierdziła, że środek zakłóca konkurencję i nie przynosi znaczących korzyści środowiskowych pozwalających zrównoważyć zakłócenia konkurencji. Jej zdaniem operatorzy mogą uzyskać subsydiowanie skrośne na swoje inne rodzaje działalności, w szczególności na produkcję energii z czystszych źródeł energii. Ponadto opóźnienie zamknięcia elektrowni wynikające z harmonogramu określonego w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej również z natury stwarza niekorzystną sytuację konkurencyjną dla czystszych źródeł energii, które będą wchodzić na rynek z większymi trudnościami lub wolniej, niż miałyby to miejsce, gdyby elektrownie zasilane węglem brunatnym zostały zamknięte na normalnych warunkach działalności gospodarczej i poniosły wszystkie koszty zamknięcia.

⁽¹⁰²⁾ Na przykład środek państwowy mający wpływ na grecki rynek energii, w ramach którego dominujący na rynku grecki producent energii (opartej na węglu brunatnym), Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI), otrzymał wyłączne prawa do wydobywania, a tym samym korzyści w porównaniu z innymi producentami, uznano za wyraźne naruszenie art. 106 w związku z art. 102 TFUE (lub przepisów uprzednio obowiązujących w tym zakresie). Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 lipca 2014 r., sprawa C-553/12 P, pkt 41 – „Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE/Komisja”, potwierdzający decyzję Komisji Europejskiej z dnia 5 lutego 2008 r., C (2008) 824 final.

- (225) Ponadto organizacja ClientEarth odniosła się do tzw. orzeczenia w sprawie klimatu niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2021 r. ⁽¹⁰³⁾, w którym wyrażono wątpliwości co do tego, czy przedmiotowy środek skutecznie realizuje cel Niemiec, jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. § 2 ust. 1 ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej stanowi, że głównym celem odchodzenia od węgla jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w Niemczech. Trybunał Konstytucyjny orzekł jednak, że przy pomocy obowiązujących obecnie środków, w tym ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej, Niemcy nie wypełniają swojego obowiązku polegającego na ograniczeniu emisji i nie podejmują skutecznych działań w celu zapobiegania zmianie klimatu. W związku z tym można powiedzieć, że negatywne skutki przeważają nad pozytywnymi skutkami, ponieważ środek nie przyczynia się do osiągnięcia niezbędnych celów klimatycznych Niemiec. W odpowiedzi na to orzeczenie rząd niemiecki zaproponował krajowy cel redukcji emisji o 65 % do 2030 r., co wymagałoby odejścia od węgla nie do 2038 r., lecz do 2030 r.
- (226) Organizacja ClientEarth stwierdziła, że należy wprowadzić dodatkowe środki w celu uniknięcia zakłóceń konkurencji, i jako przykład przywołała sprawę dotyczącą restrukturyzacji British Energy plc ⁽¹⁰⁴⁾. Niezbędne środki powinny obejmować zakaz subsydiowania skróśnego różnych rodzajów działalności gospodarczej (produkcja energii opartej na węglu brunatnym, produkcja energii nieopartej na węglu brunatnym, sprzedaż na rynek hurtowy, bezpośrednie dostawy dla przedsiębiorstw itp.), aby uniknąć niewłaściwego wykorzystania pomocy na zamykanie elektrowni do rozwoju nowych rodzajów działalności.
- (227) Organizacja ClientEarth wskazała ponadto w swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu, że decyzja ta potwierdza obawy dotyczące zakłóceń konkurencji, ponieważ samo RWE wskazało, że dokona ogromnych inwestycji w transformację energetyczną, przeznaczając ponad 50 mld EUR brutto na całym świecie w rozwój swojej podstawowej działalności ekologicznej, z czego 15 mld EUR zostanie przeznaczone dla Niemiec (zob. motyw (22) decyzji o rozszerzeniu). Jeżeli rekompensata jest faktycznie wykorzystywana do wdrażania produkcji energii ze źródeł odnawialnych, to ocena musiałaby zostać przeprowadzona zgodnie ze szczegółowymi przepisami dotyczącymi przyznawania pomocy na te działania, jakie wydała Komisja. Taka ocena nie jest częścią decyzji o rozszerzeniu.
- (228) W następstwie konsultacji publicznych EEB stwierdziło, że przyznanie tak dużych środków publicznych tylko dwóm podmiotom poważnie zakłóciłoby rynek wewnętrzny i wpłynęłoby na konkurencję i wymianę handlową na szczeblu krajowym, a także – biorąc pod uwagę wielkość RWE i LEAG – na szczeblu UE. EEB uznało, że RWE i LEAG otrzymają pomoc na utrzymanie swojej pozycji oraz że konkurenci, którzy podjęli strategiczne decyzje na rzecz produkcji czystszej energii, zostaną wypchnięci z rynku.

5. UWAGI OTRZYMANE OD NIEMIEC

- (229) W następstwie decyzji o wszczęciu postępowania i decyzji o rozszerzeniu władze niemieckie przedstawiły uwagi, które podsumowano w poniżej.

5.1. Istnienie pomocy

- (230) W następstwie decyzji o wszczęciu postępowania władze niemieckie stwierdziły w uwagach z dnia 1 kwietnia 2021 r., że kwestia istnienia pomocy może pozostać otwarta, ponieważ środek jest w każdym razie proporcjonalny. W związku z tym Niemcy nie przedstawiły oceny tego, czy RWE i LEAG uzyskały korzyść.
- (231) W dniu 6 września 2021 r., komentując uwagi osób trzecich, władze niemieckie odrzuciły jako błędne stanowisko niektórych osób trzecich, zgodnie z którym uzgodniona rekompensata przysparza RWE i LEAG korzyści przewyższających kwotę, którą uzyskalyby w przypadku ustawowego zamknięcia i późniejszego sporu sądowego. Podkreślono, że taki pogląd nie uwzględnia wielu zalet wynegocjowanego rozwiązania wybranego w odniesieniu do stopniowego odchodzenia od węgla brunatnego. Niemcy odnieśli się do Komisji ds. Węgla, która po długich i intensywnych dyskusjach zaleciła między innymi, że odchodzenie od produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego powinno zostać uzgodnione w drodze konsensusu. Rząd niemiecki zastosował się do tego zalecenia z kilku powodów:

⁽¹⁰³⁾ BVerfG, decyzja pierwszej izby z dnia 24 marca 2021 r. – 1 BvR 2656/18 – Rn. 1–270, dostępna pod adresem: http://www.bverfg.de/ers20210324_1bvr265618.html.

⁽¹⁰⁴⁾ Decyzja Komisji z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie pomocy państwa NN 101/2002 – Zjednoczone Królestwo, pomoc na ratowanie British Energy plc.

- (232) Uspokojenie społeczeństwa: Wynegocjowane rozwiązanie miało ogromne znaczenie dla akceptacji odchodzenia od węgla w całych Niemczech. W przeciwnym razie, bez konsensusu, planowane odchodzenie mogłoby zostać udaremnione przez różne podmioty, co znacznie utrudniłoby wdrażanie i egzekwowanie przepisów pod względem społecznym i politycznym.
- (233) Większa pewność i przewidywalność prawa: Wynegocjowane rozwiązanie zapewnia wszystkim zaangażowanym stronom pewność i przewidywalność prawa w odpowiednim czasie. Ograniczenie produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego w Niemczech jest poważnym wyzwaniem strukturalnym, w szczególności w regionach środkowo-wschodnich Niemiec, gdzie operatorzy elektrowni zasilanych węglem brunatnym i kopalń węgla brunatnego odgrywają istotną rolę jako pracodawcy i podmioty o znaczeniu gospodarczym. Aby ograniczenie produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego szło w parze z polityką strukturalną i społeczną, ważna jest niezawodna ścieżka procesu likwidacji.
- (234) Węgiel brunatny jako ogólny system elektrowni i kopalń odkrywkowych: W przypadku węgla brunatnego istnieje bezpośrednie połączenie operacyjne między elektrowniami a kopalniami odkrywkowymi. W związku z tym zamykanie elektrowni oraz planowanie i logistyka górnictwa odkrywkowego muszą być ściśle skoordynowane. Na przykład szczególne wyzwania stanowią zarządzanie wyrobiskami poeksploatacyjnymi, rekultywacja górniczych obszarów odkrywkowych czy też zarządzanie nadmiernym obciążeniem. Wynegocjowane rozwiązanie dotyczące likwidacji elektrowni zasilanych węglem brunatnym należy uwzględnić te wyzwania i gwarantuje, że ograniczenie wytwarzania energii elektrycznej z węgla brunatnego będzie jak najbardziej efektywne dla całego systemu.
- (235) Indywidualne zasady są możliwe jedynie na podstawie umowy: Umowa między Niemcami a operatorami (tj. umowa z 2021 r.) jest umową publicznoprawną, która oprócz zamknięcia elektrowni reguluje inne prawa i obowiązki umawiających się stron. Umowa z 2021 r. zawiera m.in. (i) kompleksowy środek ochrony prawnej, (ii) zasady zapewniające rekompensatę za rekultywację kopalń odkrywkowych oraz (iii) możliwość przyspieszenia stopniowego odchodzenia od węgla o trzy lata bez dodatkowej rekompensaty. Przepisy te mają wartość pieniężną i nie byłyby wykonalne lub niewykonalne w ten sam sposób dzięki rozwiązaniu prawnemu.
- (236) Kompleksowy środek ochrony prawnej: W umowie z 2021 r. operatorzy deklarują całkowite zrzeczenie się środków ochrony prawnej zarówno przed sądami krajowymi, jak i przed międzynarodowymi trybunałami arbitrażowymi. Nawet jeśli wartość ekonomiczna takiego zrzeczenia się jest trudna do oszacowania, ma ono kluczowe znaczenie polityczne i gospodarcze, ponieważ Niemcy zyskują dzięki niemu pewność prawa i nie muszą obawiać się jakiegokolwiek ryzyka budżetowego związanego z ewentualnymi powództwami. Ponadto umowa z 2021 r. zawiera postanowienia dotyczące równoważności umów w odniesieniu do późniejszych zmian warunków regulacyjnych i przeglądów środka.
- (237) Zabezpieczenie rekompensaty za rekultywację kopalń odkrywkowych: Umowa z 2021 r. zawiera kompleksowe postanowienia mające na celu zabezpieczenie kwot rekompensat za rekultywację kopalń odkrywkowych. Postanowienia te są różne w przypadku RWE i LEAG, ponieważ sytuacja obu przedsiębiorstw jest odmienna ze względu na strukturę grupy i instrumenty ochronne wdrożone przez organy górnicze. W związku z tym w odniesieniu do RWE nacisk kładzie się na strukturę grupy, a w przypadku istotnych zmian w grupie istnieją zabezpieczenia. W przypadku LEAG kwota rekompensaty jest wypłacana spółkom celowym, które już istnieją i są przedmiotem zastawu na rzecz krajów związkowych Brandenburgia i Saksonia, w związku z czym kwota rekompensaty jest przekazywana do funduszu specjalnego.
- (238) Opcja zakładająca wcześniejszą likwidację: Umowa z 2021 r. reguluje opcję wcześniejszej likwidacji: W dekadzie po 2030 r. wszystkie elektrownie mogą zostać zamknięte trzy lata wcześniej, niż przewiduje to ścieżka procesu likwidacji, bez rekompensaty, pod warunkiem że Niemcy zażądadą tego najpóźniej pięć lat przed datą wcześniejszego zamknięcia. Operatorzy akceptują takie rozwiązanie i nie otrzymują za to żadnej dodatkowej rekompensaty. Możliwość wcześniejszej likwidacji jest zatem uwzględniona w uzgodnionych już kwotach rekompensaty. Dla rządu niemieckiego wariant ten przynosi dodatkowe korzyści, ponieważ daje mu w przyszłości dodatkowe pole manewru w zakresie dalszej redukcji emisji CO₂, a jednocześnie nie utrudnia realizacji innych celów lub obszarów polityki, takich jak bezpieczeństwo dostaw, sytuacja społeczno-gospodarcza dotkniętych obszarów itp. Taka opcja bez rekompensaty z trudem mogłaby zostać prawnie uregulowana.

- (239) Wiarygodna redukcja emisji CO₂: Wynegocjowane rozwiązanie prowadzi do wiarygodnego osiągnięcia celu środka, jakim jest zmniejszenie emisji CO₂. Nie ma powodu, aby obawiać się, że RWE lub LEAG zaskarżą zamknięcie elektrowni w sądzie krajowym. W związku z tym nie można mówić o sytuacji, w której uzgodnione zamknięcia nie zostałyby zrealizowane lub zostałyby opóźnione, w wyniku czego wyemitowana zostałaby nadwyżka CO₂.
- (240) W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu Niemcy podtrzymały swoje pierwotne stanowisko, zgodnie z którym kwestia zakwalifikowania zmienionego środka RWE jako pomocy może pozostać otwarta, ponieważ bieżąca wartość rekompensaty jest niższa niż szacowana utrata zysków.

5.2. Podstawa zgodności

- (241) Niemcy nie przedstawiły uwag w następstwie konsultacji publicznych w sprawie możliwości zastosowania i rzeczywistego stosowania CEEAG w niniejszej sprawie ani nie skomentowały uwag, które osoby trzecie zgłosiły w ramach tych konsultacji.

5.3. Zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym

5.3.1. Efekt zachęty

- (242) Niemcy twierdzą, że zmieniony środek RWE nie podważa efektu zachęty, jaki środek RWE miał na RWE przy zamykaniu sześciu zakładów od 2020 r.
- (243) RWE zamknęło już sześć zakładów w ramach odchodzenia od węgla brunatnego na mocy ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej oraz na podstawie umowy z 2021 r. Do tej pory RWE nie przyznano jednak żadnej rekompensaty ze względu na klauzulę zawieszającą zawartą w art. 10 ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej. Przedsiębiorstwo RWE zamknęło te zakłady tylko dlatego, że uzgodniło z Niemcami, iż za te wcześniejsze likwidacje otrzyma rekompensatę. Innymi słowy, przy zamykaniu zakładów RWE oczekiwało, że Niemcy wypłacą rekompensatę przewidzianą ustawą. Oczekiwanie RWE co do otrzymania rekompensaty wzrosło w szczególności poprzez zawarcie prawnie wiążącej umowy publicznoprawnej z Niemcami, tj. umowy z 2021 r. Dodatkowo do przepisów ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej, która weszła w życie w sierpniu 2020 r., umowa ta stanowi, że RWE ma prawo do rekompensaty za wcześniejsze zamknięcie elektrowni. RWE będzie również zmotywowane do przyszłych zamknięć ze względu na uzgodnioną w umowie rekompensatę. W związku z tym środek RWE, w formie pierwotnej i po wprowadzeniu zmian, ma dla RWE efekt zachęty.
- (244) W odniesieniu do pkt 427 CEEAG władze niemieckie stwierdziły, że przyspieszenie odchodzenia od węgla brunatnego obszarze reńskiego zagłębia górniczego nie stanowi ani środka pomocy mającego na celu zwiększenie bezpieczeństwa dostaw zgodnie z pkt 325–370 CEEAG, ani obejścia tych zasad. Przyspieszenie odchodzenia od węgla brunatnego przez RWE nie jest środkiem służącym rozwiązaniu długoterminowych lub krótkoterminowych trudności związanych z bezpieczeństwem dostaw w sektorze energii elektrycznej. W opublikowanym na początku 2023 r. sprawozdaniu niemieckiej Federalnej Agencji ds. Sieci dotyczącym obecnego stanu i rozwoju bezpieczeństwa dostaw (*Versorgungssicherheitsbericht Strom*) stwierdzono, że odejście od węgla w Niemczech do 2030 r. jest możliwe bez skutków dla bezpieczeństwa dostaw po stronie rynku lub sieci.
- (245) Niemcy dodały, że zmieniony środek RWE wyraźnie koncentruje się na wcześniejszej i ostatecznej likwidacji elektrowni RWE zasilanych węglem brunatnym. To właśnie ostateczne zamknięcie elektrowni jest rekompensowane, a żadnej płatności nie przyznaje się za zdolności wytwórcze. Odroczenie pierwotnie uzgodnionych terminów likwidacji zakładów Neurath D i Neurath E o dwa lata nie stoi w sprzeczności z tą oceną, ponieważ rekompensata dla RWE zostanie wypłacona nie za to przedłużenie, tylko za wcześniejszą likwidację elektrowni. Ponieważ oszczędność gazu ziemnego wynikająca z dłuższej pracy dwóch zakładów pomaga *de facto* zapewnić bezpieczeństwo dostaw w innych sektorach, nie będzie to rekompensowane. Również prawo rządu niemieckiego do podjęcia na późniejszym etapie decyzji o tym, czy przenieść niektóre zakłady RWE do rezerwy (zob. motyw (278)), nie zmienia oceny zmienionego środka RWE jako środka likwidacji.

5.3.2. *Naruszenie prawa Unii*

- (246) W swoich uwagach przedstawionych w dniu 6 września 2021 r. Niemcy stwierdziły, że środek nie narusza zasady „zanieczyszczający płaci”, biorąc pod uwagę, co następuje:
- (247) Zobowiązania operatorów wynikające z prawa górniczego nie są naruszane i nie zaoszczędzono żadnych wydatków (zob. również § 7 umowy z 2021 r.). Jednocześnie przedsiębiorstwa nie „spowodowały” dodatkowych kosztów związanych z wcześniejszym odchodzeniem od węgla brunatnego. Takie dodatkowe koszty uwzględniono zatem przy ustalaniu wysokości rekompensaty.
- (248) Dodatkowe koszty wydobycia odnoszą się do dodatkowych kosztów w kopalniach odkrywkowych wynikających z wcześniejszego zamknięcia, takich jak odroczenie utworzenia rezerw (efekty odsetkowe) i dodatkowe wydatki wynikające na przykład z potrzeby zmiany harmonogramu. Z drugiej strony dodatkowe koszty górnictwa odkrywkowego nie są kosztami regularnej rekultywacji kopalń odkrywkowych, które przedsiębiorstwa i tak musiałyby ponieść w scenariuszu bez uzgodnionego odejścia od węgla brunatnego.
- (249) Umowa z 2021 r. zawiera dodatkowe zabezpieczenia dotyczące korzystania z kopalń odkrywkowych. Oprócz istniejących zobowiązań prawnych operatorów umowa zawiera indywidualnie opracowane zabezpieczenia dla obu operatorów, które zmniejszają ryzyko, że przedsiębiorstwa te nie poniosą w pełni kosztów działalności kopalń odkrywkowych oraz że pominięte zostaną znaczne obciążenia dla zdrowia ludzkiego i środowiska.

5.3.3. *Adekwatność*

- (250) W swoich uwagach przedstawionych w dniu 6 września 2021 r. Niemcy stwierdziły, że środek ten jest odpowiedni do przeprowadzenia odchodzenia od węgla brunatnego w sposób opłacalny, przewidywalny, akceptowalny społecznie i bezpieczny pod względem prawnym. Alternatywne i równie adekwatne środki nie są widoczne. Niemcy wskazały, że:
- (251) Odchodzenie od węgla kamiennego w innych państwach członkowskich UE (np. w Niemczech lub Hiszpanii) nie jest porównywalne ze stopniowym odchodzeniem od węgla brunatnego w Niemczech. W tych krajach wszystkie elektrownie węglowe wykorzystują węgiel kamienny, który może być pozyskiwany na rynkach światowych, brak jest zaś kopalń odkrywkowych. Jednak zdaniem Niemiec to właśnie połączenie elektrowni i kopalń odkrywkowych w jednostkę systemową sprawia, że odchodzenie od węgla brunatnego staje się szczególnie uciążliwe i złożone, również ze względu na znaczenie gospodarek regionalnych oraz wyzwanie polegające na powiązaniu stopniowego i uporządkowanego odchodzenia od węgla brunatnego z polityką strukturalną. Ponadto węgiel jako źródło energii odgrywa w Hiszpanii i Niemczech mniejszą rolę niż w niemieckim koszyku energetycznym.
- (252) Uzgodnione rozwiązanie dotyczące węgla brunatnego ma wiele zalet, takich jak uspokojenie społeczeństwa oraz pewność i przewidywalność prawa (zob. motyw (232) powyżej).

5.3.4. *Proporcjonalność*

- (253) W swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania Niemcy stwierdziły, że już same utracone zyski są wyższe niż kwoty rekompensaty, a zatem nadmierna rekompensata nie występuje.
- (254) W swoich uwagach dotyczących decyzji o rozszerzeniu Niemcy przyjęły do wiadomości wstępny wniosek Komisji dotyczący proporcjonalności zmienionego środka RWE.
- (255) Niemcy twierdzą, że rekompensata na rzecz RWE jest wypłacana za różne aspekty, w tym głównie za utracone zyski i dodatkowe koszty, jakie RWE musiało i nadal musi ponosić w związku z tym, że zamknęło swoje elektrownie ze względów klimatycznych zanim ich techniczny/ekonomiczny okres życia dobiegł końca. W przeciwnym razie przedsiębiorstwo osiągałoby przychody ze sprzedaży energii elektrycznej produkowanej przez elektrownie i nie poniosłoby dodatkowych kosztów.

- (256) Niemcy twierdzą, że utracone zyski RWE już przewyższają rekompensatę dla RWE i dlatego ją uzasadniają. Aby to wykazać, przedsiębiorstwo r2b energy consulting GmbH przygotowało dla niemieckiego ministerstwa skorygowane obliczenia dla elektrowni RWE, w których to obliczeniach utracone zyski porównano z rekompensatą wypłacaną RWE, aby wykazać, że nie występuje nadmierna rekompensata (zob. opis tych obliczeń w motywach (63)–(75)).
- (257) Z obliczeń wynika, że wartość bieżąca netto utraconych zysków w latach 2022–2025 (około 2,03 mld EUR), obliczona na podstawie cen energii elektrycznej i CO₂ oczekiwanych przez rynek w latach następujących po zamknięciu, jest już wyższa niż wartość bieżąca netto rekompensaty, która ma zostać wypłacona RWE (około 1,72 mld EUR). Uwzględnienie roku 2026 zwiększa kwotę utraconych zysków o dodatkowe 131 mln EUR (w wartościach bieżących netto za 2022 r.).
- (258) Niemcy zwracają również uwagę, że obliczeń dokonano w sposób zachowawczy, co zaniżyło zyski, które zamknięte zakłady mogłyby osiągnąć w scenariuszu alternatywnym. W szczególności:
- 1) W obliczeniach zakłada się, że pułap dochodów rynkowych dla wytwórców energii elektrycznej, który w momencie dokonywania skorygowanych obliczeń został uchwalony na okres do 30 czerwca 2023 r., zostaje przedłużony do 30 kwietnia 2024 r., co zmniejsza utracone zyski elektrowni Frechen/Wachtberg. Ostatecznie rząd niemiecki postanowił nie przedłużać stosowania pułapu dochodów rynkowych po 30 czerwca 2023 r. Gdyby zostało to uwzględnione w skorygowanych obliczeniach, wartość bieżąca netto utraconych zysków elektrowni Frechen/Wachtberg byłaby wyższa o 181 mln EUR.
 - 2) W obliczeniach przyjmuje się założenie, że zakłady Neurath D i E zostaną zamknięte w dniu 31 marca 2025 r. i utracą zyski dopiero od tego dnia, podczas gdy w rzeczywistości mogłyby one zostać zamknięte rok wcześniej, a tym samym utracone zyski byłyby wyższe, chyba że rząd niemiecki zdecyduje się oddzielnie zatrzymać zakłady do dnia 31 marca 2025 r. (zob. motyw (51)).
 - 3) W obliczeniach nie uwzględniono dochodów z dostaw ciepła i rynku bilansującego, co dodatkowo zaniża utracone zyski.
- (259) Niemcy zauważają również, że skorygowane obliczenia są dokonywane w sposób całościowy odzwierciedlający ekonomikę produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego, w której kopalnie są nierozdzielnie związane z elektrowniami. W związku z tym w skorygowanych obliczeniach uwzględniono nie tylko zmienne koszty górnicze, lecz także koszty stałe kopalni węgla brunatnego, które są znacznie wyższe niż zmienne koszty wydobywania w przeliczeniu na jednostkę produkcji energii elektrycznej. Powoduje to znacznie wyższe całkowite koszty paliwa na jednostkę produkcji i jeszcze bardziej zmniejsza utracone zyski.
- (260) Jeżeli chodzi o wątpliwości wyrażone w decyzji o wszczęciu postępowania, Niemcy argumentują, że w przypadku RWE wątpliwości te nie są już istotne w świetle skorygowanych obliczeń (zob. motywy (63)–(75)), zwłaszcza że obliczenia eliminują już potrzebę kompleksowego długoterminowego modelowania.
- (261) Dokładniej rzecz ujmując, Niemcy twierdzą, że wątpliwości wyrażone w decyzji o wszczęciu postępowania w odniesieniu do zysków wybiegających daleko w przyszłość (zob. motywy (123)–(132) decyzji o wszczęciu postępowania) nie mają już znaczenia w kontekście zmienionego środka RWE, ponieważ w skorygowanych obliczeniach uwzględniono jedynie utracone zyski mierzone w odniesieniu do ograniczonej liczby lat, które nie są dalekie od dat zamknięcia, oraz ponieważ takie utracone zyski już przekraczają rekompensatę.
- (262) Niemcy argumentują również, że wątpliwości Komisji dotyczące kosztów inwestycji (zob. motywy (126) i (127) decyzji o wszczęciu postępowania) związanych z modernizacją elektrowni w celu osiągnięcia długiego okresu eksploatacji nie mają znaczenia w odniesieniu do zmienionego środka RWE ze względu na znacznie krótszy okres, w którym uwzględnia się prognozowane utracone zyski. W odniesieniu do elektrowni Niederaußer D, w przypadku której Komisja wyraziła wątpliwości, czy elektrownia ta będzie w stanie działać po 2020 r. ze względu na konieczność zapewnienia zgodności z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych (2010/75/UE) i powiązаныmi surowszymi normami dla dużych obiektów energetycznego spalania w odniesieniu do podstawowych procesów w elektrowni, Niemcy twierdzą, że wątpliwości te nie są już istotne w kontekście zmienionego środka RWE, ponieważ w skorygowanych obliczeniach nie uwzględniono utraconych zysków w odniesieniu do tego konkretnego zakładu (zob. motyw (65)).

- (263) Ponadto w odniesieniu do wątpliwości wyrażonych w motywie (129) decyzji o wszczęciu postępowania co do tego, czy stopa dyskontowa w wysokości 7,5 % w wystarczającym stopniu uwzględnia wysokie ryzyko i niepewność związane z długim okresem prognozowania, czy też należałoby przewidzieć dodatkowe mechanizmy korekty, Niemcy twierdzą, że stopa dyskontowa w wysokości 7,5 % jest odpowiednia. Zgodnie z analizą KPMG ⁽¹⁰⁵⁾ średni WACC dla sektora przemysłu wynosi 5,2 %, a WACC stosowany przez RWE we własnych obliczeniach wynosi 3,5 %. Niemcy twierdzą, że wątpliwości te nie mają już znaczenia w kontekście zmienionego środka RWE, ponieważ okres wyceny jest krótki, a wartość WACC, nawet jeśli została ustalona na poziomie niższym lub wyższym, nie zmienia wyniku porównania między utraconymi zyskami a rekompensatą. Wynika to głównie z krótkich ram czasowych zgłoszonych utraconych zysków, których wartość bieżąca netto nie zależy w znacznym stopniu od zmian WACC, w połączeniu z faktem, że wartość bieżąca netto rocznych płatności z tytułu rekompensaty, które rozciągają się na dłuższy okres, jest zmniejszana również przez skutki inflacji (przewidywanej na 2 % po 2025 r. zgodnie z celem Europejskiego Banku Centralnego ⁽¹⁰⁶⁾).
- (264) Jeżeli chodzi o wątpliwości dotyczące przyszłych cen paliwa i CO₂, które zdaniem Komisji były nieaktualne (zob. motyw 130 decyzji o wszczęciu postępowania), Niemcy argumentują, że również ta kwestia nie ma już znaczenia w kontekście zmienionego środka RWE, ponieważ utracone zyski w skorygowanych obliczeniach dotyczących zmienionego środka RWE opierają się na niezależnie ustalonych oczekiwaniach rynkowych w momencie zamknięcia zakładów (w przypadku zakładów już zamkniętych) lub na niedawnych niezależnie ustalonych oczekiwaniach rynkowych dotyczących cen paliwa i CO₂ (w odniesieniu do zakładów zamykanych po dacie przedłożenia skorygowanych obliczeń).
- (265) Ponadto wątpliwości wyrażone w motywie (131) decyzji o wszczęciu postępowania, w którym Komisja zwraca uwagę, że nie otrzymała danych dotyczących każdego z zakładów przewidzianych do zamknięcia, zostały w opinii Niemiec również rozwiane w kontekście zmienionego środka RWE, ponieważ skorygowane obliczenia zawierają dane dotyczące każdego zakładu RWE zaplanowanego do zamknięcia, który został już zamknięty lub w odniesieniu do którego przewiduje się utratę zysków w bliskiej przyszłości do 2026 r. ⁽¹⁰⁷⁾.
- (266) Niemcy twierdzą, że wątpliwości Komisji dotyczące braku analizy wrażliwości, o czym mowa w motywie (132) decyzji o wszczęciu postępowania, zostały również rozwiane w odniesieniu do zmienionego środka RWE, ponieważ skorygowane obliczenia utraconych zysków w odniesieniu do zmienionego środka RWE oparto nie na modelu rynku energii elektrycznej o zakładanych parametrach, takich jak ceny energii elektrycznej, paliwa i CO₂, przedstawionych wcześniej, tylko na rzeczywistych oczekiwaniach rynkowych ustalonych przez niezależne źródła i zastosowano do nich powszechnie przyjętą praktykę branżową, w której elektrownie zabezpieczają swoją marżę operacyjną z wykorzystaniem produktów finansowych zakupionych na giełdach towarowych (zob. motyw (75)).
- (267) Zdaniem Niemiec wątpliwości Komisji dotyczące alternatywnych scenariuszy przedstawionych przez Niemcy w motywie (134) decyzji o wszczęciu postępowania zostały również rozwiane w kontekście zmienionego środka RWE. Wynika to z faktu, że na podstawie zmienionego środka RWE ostateczne zamknięcie elektrowni RWE zostało przesunięte z 2038 r. na 2030 r. W związku z tym opcja zakładająca wcześniejszą likwidację (tj. opcja zakładająca przesunięcie zamknięcia z 2038 r. na 2035 r.) nie jest już istotna i nie została uwzględniona przy skorygowanych obliczeniach utraconych zysków RWE (zob. motywy (63)–(75)).
- (268) Jeżeli chodzi o dodatkowe koszty rekultywacji kopalń RWE (zob. motywy (136)–(138) decyzji o wszczęciu postępowania), Niemcy zwracają uwagę, że w skorygowanych obliczeniach uwzględniono jedynie utracone zyski elektrowni RWE (zob. motywy (63)–(75)), natomiast nie uwzględniono żadnych dodatkowych kosztów rekultywacji kopalń. Takie dodatkowe koszty rekultywacji kopalń nie zostały uwzględnione w skorygowanych obliczeniach, ponieważ utracone zyski RWE są i tak wyższe niż kwota rekompensaty dla RWE, co jest wystarczającym uzasadnieniem rekompensaty. Niemcy podkreśliły jednak, że ogólne dodatkowe koszty rekultywacji kopalń również odpowiednio uzasadniałyby wypłatę rekompensaty na rzecz RWE.

⁽¹⁰⁵⁾ KPMG: Badanie kosztu kapitału z 2019 r.

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

⁽¹⁰⁷⁾ Niemcy nie przedstawiły szczegółowych długoterminowych obliczeń dla siedmiu zakładów zamykanych po 2027 r., ponieważ uważają, że istniejące dane i obliczenia dotyczące zakładów zamykanych przed 2027 r. są już wystarczające, aby uzasadnić kwotę rekompensaty w ramach zmienionego środka RWE.

- (269) Niemcy zwracają uwagę, że skorygowane obliczenia i przedstawione argumenty odnoszą się jedynie do zmienionego środka RWE i są specyficzne dla sytuacji zmienionego środka RWE.
- (270) Ponadto Niemcy zwracają uwagę, że sytuacja mniejszych elektrowni zasilanych węglem brunatnym jest inna ze względu na ich bardziej zróżnicowaną strukturę własności (w Niemczech działa około 45 różnych mniejszych elektrowni zasilanych węglem brunatnym), którą tworzą zwykle użytkownicy przemysłowi zużywający własną energię elektryczną (a często także ciepło). Jeśli chodzi o niektóre mniejsze elektrownie, które wytwarzają również ciepło w konfiguracji CHP, datę ich likwidacji ustalono w innym instrumencie służącym dekarbonizacji (*Kraft-Wärme Kopplungsgesetz*, ustawa o kogeneracji).
- (271) W swoich komentarzach do uwag osób trzecich dotyczących decyzji o rozszerzeniu Niemcy stwierdziły, że krytyka metody uwzględniania utraconych zysków w skorygowanych obliczeniach nie jest przekonująca. Niemcy wykazały w swoich uwagach, że wartość bieżąca netto utraconych zysków RWE jest wymiennie wyższa niż wartość bieżąca netto rekompensaty. Ze skorygowanych obliczeń wynika, że kwota rekompensaty jest ograniczona do niezbędnego minimum i że nadmierna rekompensata nie występuje.
- (272) Ponadto Niemcy wskazały, że rząd niemiecki nie zagwarantował RWE żadnego wsparcia ze strony państwa na rozbudowę elektrowni gazowych przystosowanych do wodoru w obiektach zamkniętych elektrowni zasilanych węglem brunatnym. Władze niemieckie zgadzają się, że w związku z odchodzeniem od węgla w Niemczech rząd niemiecki opracowuje różne nowe środki w celu zapewnienia przejścia na neutralną dla klimatu produkcję energii elektrycznej. Nie oznacza to jednak, że przedsiębiorstwo RWE uzyskało gwarancję jakiegokolwiek wsparcia. Jako że Niemcy zamierzają przyznawać premie za takie wsparcie w drodze ogólnych i przejrzystych przetargów otwartych dla wszystkich uczestników rynku, RWE nie ma gwarancji, że otrzyma wsparcie na podstawie nowych środków. Ponadto Niemcy podkreślają, że takie środki nie są powiązane ze środkiem RWE ani zmienionym środkiem RWE i z niniejszym postępowaniem.

5.3.5. *Unikanie nadmiernego negatywnego wpływu na konkurencję i wymianę handlową*

- (273) W swoich uwagach przedstawionych w dniu 6 września 2021 r. Niemcy kwestionują twierdzenie osób trzecich, zgodnie z którym rekompensata przynosi korzyści RWE i LEAG zarówno względem konkurentów na rynku niemieckim, jak i wobec konkurentów na rynku europejskim, i argumentują, że środek nie zakłóca konkurencji, nie grozi jej zakłóceniem ani nie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (274) Ponadto Niemcy uważają, że zarzut podniesiony przez osobę trzecią dotyczący domniemanego naruszenia art. 106 ust. 1 w związku z art. 102 TFUE opisany w motywie (220) jest bezzasadny. Takie naruszenie zakłada, że przedsiębiorstwo, któremu państwo członkowskie przyznaje prawa specjalne lub wyłączne, posiada dominującą pozycję na rynku. Jednak w niniejszej sprawie właściwe organy ustaliły już w kilku decyzjach dotyczących połączeń, że RWE nie posiada pozycji dominującej na właściwych rynkach produktowych i rynkach geograficznych⁽¹⁰⁸⁾.

5.3.6. *Mechanizm odroczonego zamknięcia*

- (275) Niemcy twierdzą, że mechanizm odroczonego zamknięcia należy oddzielić od zmienionego środka RWE, ponieważ są to różne instrumenty, uwzględniające różne okresy i oparte na odmiennej logice. Rekompensata dla RWE z tytułu wcześniejszego zamknięcia została określona w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej i w umowie z 2021 r. Obliczono ją na podstawie zysków, jakie utracono po ostatecznym zamknięciu danego zakładu. Okres, w którym określony zakład może być objęty mechanizmem odroczonego zamknięcia (tj. między tymczasową a ostateczną datą zamknięcia), nie jest uwzględniany przy obliczaniu utraconych zysków.
- (276) Z drugiej strony wynagrodzenie za odroczone zamknięcie oblicza się na podstawie wzoru rekompensaty dla danego zakładu i wyłącznie za okres, w którym zakład jest objęty mechanizmem odroczonego zamknięcia. W związku z tym wynagrodzenie to nie ma znaczenia dla obliczania utraconych zysków na potrzeby rekompensaty w ramach zmienionego środka RWE i nie powinno być brane pod uwagę w ocenie proporcjonalności zmienionego środka RWE.

⁽¹⁰⁸⁾ BKartA, decyzja z dnia 26 lutego 2019 r., ozn. B8-28/19; Komisja Europejska, decyzja z dnia 26 lutego 2019 r., M.8871 – RWE/E.ON Assets; Zob. również decyzja Komisji Europejskiej z dnia 17 września 2019 r., M.8870 – E.ON/Innogy.

5.3.7. Nowe potencjalne rezerwy

- (277) Ponadto, jeżeli chodzi o inne potencjalne rezerwy (*Reserve*), o których mowa w zmienionym środku RWE (zob. motywy (51) i (59)), Niemcy twierdzą, że te opcje rezerwy nie są przewidziane ani w ustawie zmieniającej, ani w umowie zmieniającej. Gdyby Niemcy chciały je wdrożyć, Niemcy i RWE musiałyby najpierw określić te opcje. Na obecnym etapie opcje rezerwy nie zostały jeszcze szczegółowo określone prawnie. Ponieważ rezerwy te jeszcze nie istnieją i nie jest jeszcze pewne, czy te opcje zostaną uruchomione w przyszłości, Niemcy twierdzą, że takie opcje nie mają znaczenia dla oceny zmienionego środka RWE. Gdyby rząd niemiecki zdecydował się na utworzenie rezerwy, byłby to nowy środek. W zależności od struktury takich środków Niemcy zgłaszałyby je oddzielnie na podstawie przepisów Unii dotyczących pomocy państwa.

6. OCENA ZGŁOSZONEGO ŚRODKA POMOCY

6.1. Istnienie pomocy

- (278) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencyjności poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (279) Aby dany środek uznać za pomoc w rozumieniu powyższego postanowienia, muszą zatem być spełnione łącznie następujące warunki: (i) środek można przypisać państwu i musi on być finansowany z zasobów państwowych; (ii) musi przynosić korzyść beneficjentowi środka; (iii) korzyść ta musi być selektywna; oraz (iv) środek musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (280) Komisja już w decyzji o wszczęciu postępowania, po przeanalizowaniu środka RWE (zob. motywy (94)–(112) decyzji o wszczęciu postępowania), wstępnie stwierdziła, że środek RWE stanowi pomoc. W decyzji o rozszerzeniu Komisja wstępnie stwierdziła, że zmieniony środek RWE również stanowi pomoc (zob. motywy (80)–(88) decyzji o rozszerzeniu).

6.1.1. Przypisanie środka państwu i zaangażowanie zasobów państwowych

- (281) Aby środek został uznany za przyznany przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, musi on (i) zostać przyznany bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych oraz (ii) musi istnieć możliwość przypisania go państwu.
- (282) W przedmiotowym przypadku rekompensata zostanie wypłacona RWE z budżetu państwa zgodnie z przepisami ustawy zmieniającej i postanowieniami umowy zmieniającej (zob. motyw (77)).
- (283) Komisja stwierdza zatem, że zmieniony środek RWE można przypisać państwu i wiąże się on z użyciem zasobów państwowych w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

6.1.2. Istnienie korzyści

- (284) Korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE oznacza każdą korzyść gospodarczą, której dane przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez interwencji państwa⁽¹⁰⁹⁾. Art. 107 ust. 1 TFUE stanowi również, że aby środek został zakwalifikowany jako pomoc państwa, musi on być selektywny w tym sensie, że sprzyja „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”.
- (285) Komisja uważa, że środek przyznaje RWE korzyść, której nie uzyskałoby ono w normalnych warunkach rynkowych, ponieważ otrzyma rekompensatę finansową w wysokości 2,6 mld EUR, której nie otrzymałoby w przypadku braku środka.

⁽¹⁰⁹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 60; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 1999 r., Hiszpania/Komisja, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, pkt 41.

- (286) Kilka osób trzecich stwierdziło, że środek przynosi korzyść (motywy (104)–(107)). RWE, jako beneficjent, wskazało, że rekompensata nie odpowiada całkowitej szkodzie poniesionej przez RWE i że w związku z tym RWE nie uzyskało żadnej korzyści (motywy (92)–(97)). RWE obliczyło łączne szkody spowodowane wcześniejszym zamknięciem na 8,7 mld EUR, na co składa się kwota 5,5 mld EUR utraconych zysków i kwota 3,2 mld EUR dodatkowych kosztów (motyw (177)). Ponadto RWE wskazało, że zgłoszony środek stanowi rekompensatę za szkody, ponieważ ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej narusza prawo własności RWE, a zatem RWE nie uzyskało żadnej korzyści gospodarczej. Pogląd ten został również poparty przez niektóre osoby trzecie (motyw (108)).
- (287) Władze niemieckie stwierdziły, że uzgodniona rekompensata nie przynosi RWE korzyści wyższej niż kwota, którą RWE uzyskałoby w przypadku ustawowego zamknięcia i późniejszego sporu sądowego (zob. motywy (231)–(241)).

6.1.2.1. Rekompensata na mocy mającego zastosowanie prawa krajowego

- (288) Osoby trzecie twierdziły, że wcześniejsze odejście od węgla brunatnego stanowi ingerencję w prawa własności RWE, o których mowa w art. 14 ust. 1 GG, i nie stanowi wyłączenia w rozumieniu art. 14 ust. 3 GG. Osoby trzecie nie były jednak zgodne co do tego, czy należy przyznać rekompensatę za taką ingerencję (motywy (93), (100), (103), (105), (106)). Niektóre osoby trzecie twierdziły, że RWE będzie w stanie chronić swoje prawa własności w postępowaniu przed trybunałem konstytucyjnym (zob. motywy (108) i (110)).
- (289) W celu ustalenia, czy zgłoszony środek przynosi korzyść RWE, Komisja musi ocenić, jaki jest minimalny poziom rekompensaty, którą Niemcy byłyby zobowiązane przyznać RWE na mocy prawa krajowego, w przypadku gdyby jedynie nakazały zamknięcie bez zawarcia umowy z zainteresowanymi operatorami. Jeżeli zgłoszony środek wykracza poza tę minimalną wymaganą rekompensatę, to przynosi on korzyść zainteresowanym operatorom, a zatem stanowi pomoc państwa, jeżeli spełnione są łącznie inne kryteria.

6.1.2.1.1. Zakres ochrony własności na podstawie art. 14 GG

6.1.2.1.1.1. Środek podlega prawu publicznemu

- (290) Jeśli chodzi o rekompensatę, istnieje istotna różnica między odszkodowaniem konstytucyjnym (*Entschädigung*) na podstawie art. 14 GG a odszkodowaniem za szkodę (*Schadensersatz*), na przykład w systemie prawa cywilnego.
- (291) Zasady odszkodowania za szkodę w prawie cywilnym, które nie mają zastosowania w niniejszej sprawie, oraz odszkodowania z tytułu naruszenia indywidualnego prawa własności wynikającego z GG i prawa publicznego są dwoma różnymi instrumentami prawnymi i opierają się na odmiennej logice. Odszkodowanie w kontekście prawa cywilnego (na przykład w rozumieniu § 249 ust. 1 i nast. kodeksu cywilnego⁽¹¹⁰⁾) oznacza, że poszkodowany musi znaleźć się w takiej sytuacji, w jakiej znajdowałby się, gdyby nie doszło do zdarzenia powodującego szkodę⁽¹¹¹⁾. Oznacza to, że sama szkoda jest różnicą między stanem majątku przed wystąpieniem zdarzenia powodującego szkodę (sytuacja hipotetyczna) a stanem faktycznym, tj. rzeczywistym stanem składnika majątku (stan rzeczywisty)⁽¹¹²⁾.

⁽¹¹⁰⁾ § 249 ust. 1 kodeksu cywilnego: „Osoba odpowiedzialna za szkody zobowiązana jest przywrócić stan, który istniałby, gdyby okoliczność zobowiązująca ją do zapłaty odszkodowania nie wystąpiła”.

⁽¹¹¹⁾ Oryginalny tytuł: Schomerus/Franßen, Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken, 13.12.2018, dokument dostępny w internecie: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, s 308.

⁽¹¹²⁾ Oetker, § 249, w *MünchKomm BGB* (wyd. 9., 2022).

- (292) Taki poziom rekompensaty nie jest jednak wymagany w sytuacji, gdy państwo określa przepisy dotyczące zakresu i ograniczeń w kontekście prawa publicznego. Odszkodowanie konstytucyjne oznacza adekwatne odszkodowanie za szkody bezpośrednie spowodowane ingerencją we własność, skutkującą stratą majątkową. Opiera się ono na prawie, które zostało naruszone, i służy adekwatnemu zrekompensowaniu tego naruszenia⁽¹¹³⁾, ale nie ma na celu pełnego, globalnego przywrócenia poprzedniego stanu.

6.1.2.1.1.2. Zakres stosowania art. 14 GG

- (293) Zgodnie z doktryną istnieją dwa rodzaje ingerencji w prawo własności chronione na podstawie art. 14 GG. Po pierwsze wywłaszczenie, którym mowa w art. 14 ust. 3 GG, a po drugie przepis dotyczący zakresu i ograniczeń własności, o którym mowa w art. 14 ust. 1 zdanie drugie GG⁽¹¹⁴⁾. Dana sytuacja nie może być przyporządkowana obu przepisom jednocześnie, tylko może być albo wywłaszczeniem, albo przepisem dotyczącym zakresu i ograniczeń⁽¹¹⁵⁾. Komisja zgadza się z osobami trzecimi, że wcześniejsze odchodzenie od węgla brunatnego nie stanowi wywłaszczenia, o którym mowa w art. 14 ust. 3 GG (zob. motyw (289)). Wynika to z faktu, że operatorzy nie utracą własności zakładów i otaczającej infrastruktury, co byłoby warunkiem wstępnym wywłaszczenia. Wywłaszczenie składa się z dwóch elementów: z jednej strony jest to pozbawienie własności, a z drugiej strony przywłaszczenie dóbr⁽¹¹⁶⁾. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny („trybunał niemiecki”) orzekł, że ograniczenia dotyczące korzystania z praw własności i rozporządzania nimi nie mogą jako takie stanowić wywłaszczenia⁽¹¹⁷⁾. W związku z tym, skoro w niniejszym przypadku środek nie przenosi żadnych praw, a jedynie ogranicza możliwość korzystania z własności, Komisja uważa, że wcześniejsze odchodzenie od węgla brunatnego w scenariuszu alternatywnym, w którym Niemcy ograniczyłyby się do nakazania zamknięcia bez zawarcia umowy z zainteresowanymi operatorami, mogłoby stanowić ingerencję w prawa własności operatora jako przepis dotyczący zakresu i ograniczeń, o którym mowa w art. 14 ust. 1 zdanie drugie GG, ale nie wchodzi w zakres art. 14 ust. 3 GG.
- (294) Komisja wychodzi z założenia, że przepisy dotyczące zakresu i ograniczeń muszą być co do zasady akceptowane przez właściciela majątku bez rekompensaty ze względu na więzi społeczne majątku⁽¹¹⁸⁾. Przepisy dotyczące zakresu i ograniczeń muszą być zgodne z zasadami proporcjonalności i równości. W szczególnych przypadkach przepisów dotyczących zakresu i ograniczeń, w których zasady proporcjonalności i równości nie są przestrzegane, sytuacja może jednak wymagać przyznania rekompensaty. W szczególności przepis dotyczący zakresu i ograniczeń może, w drodze wyjątku, wymagać rekompensaty w przypadku wyjątkowych trudności (*besonderer Härtefall*). Wyjątkowe trudności to „szczególne” przypadki, w których w indywidualnym przypadku stosowanie prawa prowadzi do sytuacji nadmiernie surowej, nieuzasadnionej lub wysoce niesprawiedliwej, tj. indywidualne przypadki, które prowadzą do nadmiernego obciążenia (*unzumutbare Belastung*), nawet przy uwzględnieniu celu danego przepisu⁽¹¹⁹⁾. Aby w takich wyjątkowych okolicznościach spełnić wymogi zasady proporcjonalności i zrekompensować wyjątkowe obciążenie (*Sonderopfer*) właściciela, konieczne mogą być wyjątkowe uregulowania dotyczące rekompensaty. Możliwe jest, że przepis, który sam w sobie jest proporcjonalny, prowadzi do wyjątkowego obciążenia w nietypowych przypadkach, ale ustawodawca uważa, że środek ograniczający własność jest również w tych przypadkach konieczny w interesie publicznym. W tym względzie może być wymagane odszkodowanie, aby zrekompensować nieproporcjonalność lub nierówność środka wobec właściciela⁽¹²⁰⁾.

⁽¹¹³⁾ Oryginalny tytuł: Schomerus/Franßen, Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken, 13.12.2018, dokument dostępny w internecie: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, s 308.

⁽¹¹⁴⁾ Prof. Dr Lege, „Art. 14 GG für Fortgeschrittene 45 Fragen zum Eigentum, die Sie nicht überall finden. Unter besonderer Berücksichtigung des Baurechts”, dokument dostępny w internecie: https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2012_1_517.pdf.

⁽¹¹⁵⁾ BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.05.2023, GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 77-81.

⁽¹¹⁶⁾ Oryginalny tytuł: Schomerus/Franßen, Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken, 13.12.2018, dokument dostępny w internecie: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, s 122.

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

⁽¹¹⁸⁾ BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.05.2023, GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 72.

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

⁽¹²⁰⁾ BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.05.2023, GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 104-106.

- (295) W zakresie, w jakim przepisy dotyczące zakresu i ograniczeń skracają istniejące sytuacje prawne, pojawia się pytanie, w jakim zakresie aspekt ochrony uzasadnionych oczekiwań powinien zostać uwzględniony w ramach oceny proporcjonalności i w jakim stopniu wyjątkowo konieczne są regulacje przejściowe i klauzule dotyczące szczególnych trudności (*Härteklauseln*) ⁽¹²¹⁾. Trybunał niemiecki stwierdził, że ustawodawca nie jest co do zasady pozbawiony możliwości egzekwowania środków ograniczających własność nawet w przypadku wyjątkowych trudności (*Härtefälle*), jeżeli ustawodawca unika nieproporcjonalnych lub nierównych obciążeń dla właściciela poprzez środki ostrożności wyrównawczej i należyte uwzględnia uzasadnione oczekiwania. W związku z tym ze względu na ochronę uzasadnionych oczekiwań konieczne mogą być regulacje przejściowe i klauzule dotyczące szczególnych trudności. To, czy i w jakim zakresie regulacje przejściowe i klauzule dotyczące szczególnych trudności są konieczne, zależy od wyważenia stopnia ingerencji przepisu dotyczącego zakresu i ograniczeń wprowadzonego przez środek z prawami chronionymi na podstawie art. 14 ust. 1 GG oraz znaczenia interesu ogólnego realizowanego przez ten przepis ⁽¹²²⁾. W tym względzie warto zauważyć, że trybunał niemiecki stwierdził, iż cel polityki publicznej, jakim jest ochrona środowiska, może przeważać nad interesem właściciela prywatnego polegającym na nieograniczonym korzystaniu z własności ⁽¹²³⁾.
- (296) Przepis dotyczący zakresu i ograniczeń wymagający rekompensaty pojawia się tylko w przypadku szczególnie intensywnej ingerencji w sytuację majątkową. Decydującym czynnikiem warunkującym wymóg rekompensaty jest to, czy przepis dotyczący zakresu i ograniczeń jest dla właściciela nieruchomości nieadekwatny pod kątem jego wagi, intensywności i czasu trwania oraz czy nakłada na właściciela wyjątkowe obciążenie (*Sonderopfer*) ⁽¹²⁴⁾. Kwestię, czy takie wyjątkowe obciążenie zostało nałożone, należy ocenić w świetle tego, czy lub w jakim stopniu potencjalnie nieproporcjonalnemu obciążeniu (*unverhältnismäßige Belastung*) można zapobiec za pomocą innych środków, takich jak regulacje przejściowe i klauzule dotyczące szczególnych trudności (*Übergangsregelungen und Härteklauseln*).
- (297) Prawo do rekompensaty z tytułu naruszenia praw konstytucyjnych może powstać jedynie w przypadku, gdy przepis dotyczący zakresu i ograniczeń nakłada wyjątkowe obciążenie. W takiej sytuacji adekwatna rekompensata musi być proporcjonalna do bezpośrednich szkód spowodowanych ingerencją we własność skutkującą stratą finansową, o ile przekracza ona rozsądny poziom, który można usprawiedliwić istnieniem rozbieżnych uzasadnionych interesów. Każda taka potencjalna rekompensata nie powinna jednak mieć na celu pełnego, globalnego przywrócenia poprzedniego stanu (zob. motyw (293)).

6.1.2.1.1.3. Ustalenia Komisji

- (298) Przedsiębiorstwo RWE argumentowało, że wcześniejsze odchodzenie od węgla brunatnego prowadzi do wyjątkowego obciążenia dla RWE w połączeniu z jego obowiązkami związanymi z EU ETS (motyw (95)), natomiast przedsiębiorstwo LEAG twierdziło, że dodatkowe koszty stanowią szkody majątkowe, które nie prowadzą do utraty praw ani własności, ale stanowią wyjątkowe obciążenie, np. poprzez obniżenie wartości (motyw (101)). Inne osoby trzecie stwierdziły, że z uwagi na długie okresy przejściowe, możliwość przejścia na inne paliwo oraz fakt, że wiele elektrowni zasilanych węglem brunatnym, które mają zostać zamknięte, zostało już zamortyzowanych, można wysnuć wniosek, że nie zachodzi przypadek wyjątkowego obciążenia (motywy (105) i (106)). Niemcy nie ustosunkowały się do kwestii wyjątkowego obciążenia. Ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej nie zawiera żadnych wskazówek co do tego, czy Niemcy uważają, że odchodzenie od węgla brunatnego stanowi wyjątkowe obciążenie dla poszkodowanych operatorów, które wymaga rekompensaty.

⁽¹²¹⁾ W wyjątkowych przypadkach klauzule dotyczące szczególnych trudności umożliwiają odstępianie od regulacji lub porozumienia w celu uniknięcia niesprawiedliwych konsekwencji dla osób poszkodowanych w takich wyjątkowych, indywidualnych przypadkach.

⁽¹²²⁾ BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.05.2023, GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 98-103.

⁽¹²³⁾ Zob. BVerfGE 102, 1 (18) i BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.05.2023, GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 88-91.

⁽¹²⁴⁾ BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.05.2023, GG Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn 104-106.

- (299) Jak wspomniano w motywie (295), ingerencje, które nie powodują wyłączenia, a jedynie ograniczają wykonywanie praw własności, mogą co do zasady być proporcjonalne również bez przyznania rekompensaty właścicielowi, którego prawa własności zostały naruszone w wyniku ingerencji państwa. Komisja rozumie jednak, że zgodnie z prawem niemieckim nie wyklucza to szczególnie wyjątkowych okoliczności, w których rekompensata może być uzasadniona w następstwie ograniczeń w wykonywaniu praw własności. Ma to miejsce na przykład w przypadku, gdy ograniczenie wykonywania praw własności jest szczególnie inwazyjne i skutkuje wyjątkowym obciążeniem (*Sonderopfer*) dla właściciela. Mimo że środki są podejmowane w interesie ogólnym, znaczące negatywne skutki będą być może odczuwane jedynie przez niektórych właścicieli, co może być nieproporcjonalne. W takich przypadkach ogólne zasady prawa niemieckiego wymagają, aby państwo od samego początku uwzględniło w ramach środka mechanizm kompensacyjny w celu zapewnienia proporcjonalności środka ⁽¹²⁵⁾. W przypadku środków kompensacyjnych Komisja rozumie jednak, że na podstawie prawa niemieckiego przed rozważeniem rekompensaty finansowej w pierwszej kolejności należy rozważyć inne sposoby rekompensaty, takie jak uregulowania przejściowe.
- (300) Analizując zgodność stopniowego odchodzenia od węgla brunatnego z art. 14 GG, należy zastosować następującą strukturę: po pierwsze należy ocenić, czy przepis dotyczący zakresu i ograniczeń jest proporcjonalny. Po drugie, jeżeli nie jest on proporcjonalny, może to prowadzić do szczególnych trudności (*besonderer Härtefall*) i wyjątkowego obciążenia (*Sonderopfer*) dla właściciela. Po trzecie w przypadku wyjątkowego obciążenia rekompensata pieniężna jest środkiem ostatecznym po wprowadzeniu innych środków łagodzących, takich jak środki przejściowe.
- (301) Jak opisano w motywie (296), trybunał niemiecki orzekł, że publiczny cel ochrony środowiska przeważa nad interesem prywatnym polegającym na nieograniczonym korzystaniu z własności. Zamknięcie elektrowni RWE zasilanych węglem brunatnym ma cel środowiskowy, ponieważ doprowadzi do zmniejszenia emisji CO₂ (motyw (18)), co oznacza, że obowiązkowe zamknięcie elektrowni zasilanych węglem brunatnym może być uzasadnione interesem polityki publicznej.
- (302) W ramach oceny proporcjonalności należy również ustalić, czy istnieją uzasadnione oczekiwania operatora, które należy wyważyć względem interesu publicznego związanego z ochroną środowiska. W związku z tym Komisja stwierdza, że z właściwego orzecznictwa niemieckiego wyraźnie wynika, iż żadna osoba nie jest chroniona przed zmianami prawnymi mającymi wpływ na istniejącą inwestycję.
- (303) Komisja przypomina, że jak opisano w motywie (104) decyzji o wszczęciu postępowania, w wyroku z 2009 r. ⁽¹²⁶⁾ trybunał niemiecki wyjaśnił, czy dana osoba byłaby chroniona przed zmianami prawnymi w przypadku istniejącej inwestycji, oraz omówił zakres ochrony uzasadnionych oczekiwań w przypadku zmiany ram prawnych. We wspomnianej sprawie strony spierały się co do tego, czy obowiązujące później bardziej rygorystyczne wymogi w zakresie dobrostanu kur niosek miały również bezpośrednie zastosowanie do zakładu strony skarżącej, która otrzymała zezwolenie na prowadzenie działalności przed wejściem w życie bardziej rygorystycznych wymogów i oczekiwała, że jej inwestycje zwrócą się po 15–20 latach eksploatacji. Trybunał niemiecki oddalił odwołanie i stwierdził, że prawo niemieckie nie przewiduje prawa do ochrony przed zmianami prawnymi, dopóki koszty inwestycji się nie zamortyzują, a odpisy z tytułu zakładu nie zostaną w całości dokonane. Ponadto trybunał niemiecki wskazał, że wystarczający okres przejściowy przyczynia się do utrwalenia tej zasady. Okoliczności związane z dobrostanem kur niosek omówiono już w czasie, gdy skarżący otrzymał pierwotne zezwolenie. Zdaniem trybunału niemieckiego skarżący nie mógł się dalej powoływać na kontynuację istnienia wymogów dotyczących dobrostanu zwierząt, które obowiązywały w chwili wydania zezwolenia. W związku z tym branża powinna była być w stanie przewidzieć i spodziewać się zmiany przepisów.

⁽¹²⁵⁾ W prawie niemieckim jest to zasada „ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung”.

⁽¹²⁶⁾ BVerwG NVwZ, Urteil vom 30.4.2009 - 7 C 14.08, S. 1443. Stwierdzono to również w kosztorysie likwidacji: ponieważ nie istnieje prawo do takiej ochrony, poszkodowani operatorzy nie mogą powoływać się na szczególną ochronę istniejących i uzasadnionych oczekiwań, aby uniknąć (dalszych) wymogów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w celu ochrony klimatu na świecie.

- (304) W niniejszej sprawie okoliczności dotyczące operatorów elektrowni zasilanych węglem brunatnym są podobne. Operatorzy dokonali inwestycji w elektrownie zasilane węglem brunatnym, zanim ramy prawne dotyczące stopniowego odchodzenia od węgla brunatnego zostały skonkretyzowane. Jak jednak wynika z wyroku trybunału niemieckiego z 2009 r., opisanego w motywie (304), operatorzy nie mogą powoływać się na utrzymanie *status quo*, tj. nie mogą oczekiwać, że będą chronieni przed zmianami prawnymi, dopóki ich inwestycja się w pełni nie zamortyzuje. Ponadto z publicznie dostępnych informacji wynika, że przed rozpoczęciem działalności Komisji ds. Węgla operatorzy elektrowni zasilanych węglem brunatnym powinni byli mieć świadomość istnienia niemieckiej polityki energetycznej, która zakłada zastąpienie węgla kamiennego i brunatnego paliwami mniej zanieczyszczającymi środowisko lub energią ze źródeł odnawialnych. Chociaż Komisja ds. Węgla rozpoczęła działalność w 2018 r., Niemcy podjęły już wcześniej międzynarodowe zobowiązania w zakresie ochrony klimatu. Na przykład Niemcy przyjęły swój pierwszy krajowy cel w zakresie polityki klimatycznej już w 1995 r., a w 2007 r. podjęły konkretną decyzję o ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40 % do 2020 r. (w porównaniu z 1990 r.) (zob. motywy (17)–(18)). W 2016 r. w niemieckim planie działania w dziedzinie klimatu przyjęto koncepcję osiągnięcia neutralności pod względem emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. ⁽¹²⁷⁾. Podsumowując, należy stwierdzić, że biorąc pod uwagę, iż prawo niemieckie nie daje prawa do ochrony przed zmianami prawnymi – nawet nie do czasu zamortyzowania kosztów inwestycji – logiczne jest, że operator elektrowni zasilanej węglem brunatnym nie mógłby mieć uzasadnionych oczekiwań co do ochrony swoich inwestycji, co przeważałoby nad interesem publicznym.
- (305) W odniesieniu do argumentu przedsiębiorstwa RWE, zgodnie z którym wcześniejsze odchodzenie od węgla brunatnego prowadzi do wyjątkowego obciążenia RWE w połączeniu z jego obowiązkami związanymi z EU ETS (motyw (95)), Komisja zauważa, że Eu ETS ma wpływ na wiele sektorów i podmiotów zanieczyszczających, a nie tylko na RWE czy też operatorów elektrowni zasilanych węglem brunatnym. Komisja rozumie niemieckie orzecznictwo w taki sposób, że kwestia, czy środek ograniczający własność stanowi wyjątkowe obciążenie, jest badana w kontekście tego konkretnego środka. W związku z tym Komisja uważa, że EU ETS nie może być brany pod uwagę przy ustalaniu, czy środek z zakresu polityki specyficzny dla węgla brunatnego powoduje wyjątkowe obciążenie.
- (306) Ponadto Komisja rozumie niemieckie orzecznictwo w taki sposób, że przed przyznaniem rekompensaty finansowej na mocy prawa krajowego należy rozważyć, czy nieproporcjonalnemu wyjątkowemu obciążeniu nie można zapobiec za pomocą innych środków, takich jak uregulowania przejściowe. RWE pozostaje przykładowo właścicielem gruntu i istniejącej infrastruktury, a zatem RWE ma możliwość wykorzystania tych aktywów do produkcji energii elektrycznej w oparciu o inne paliwa lub do innych celów. Ponadto, jak opisano w motywie (302), w niniejszej sprawie w odniesieniu do większości elektrowni RWE zasilanych węglem brunatnym obowiązuje okres przejściowy przed ich zamknięciem i tylko zakład Niederaußer D został wyznaczony do natychmiastowego zamknięcia do końca 2020 r.

6.1.2.1.2. Wyniki odpowiednich badań niemieckich

- (307) Komisja zauważa ponadto, że istnieją publicznie dostępne badania, streszczone w motywach (309)–(312), które nie wykluczają możliwości wcześniejszego odejścia od węgla brunatnego bez rekompensaty finansowej. Komisja przeanalizowała konkretnie dwa badania, które są zgodne z poglądami trybunału niemieckiego i doktryną opisaną w motywach (291)–(299). Komisja uwzględniła te badania z następujących powodów. Po pierwsze oba są stosunkowo nowe – zostały opublikowane w 2018 r. Po drugie oba zostały sporządzane przez podmioty naukowe. Ośrodek badawczy niemieckiego Bundestagu, który przygotował pierwszą z tych analiz, przedstawioną w motywie (309), prowadzi badania naukowe w celu wspierania posłów do parlamentu niemieckiego, chociaż nie oznacza to, że jego raporty reprezentują poglądy niemieckiego Bundestagu, jego organów czy administracji. Jeśli chodzi o drugie badanie, przedstawione w motywach (310)–(312), to jego wykonanie zostało zlecone przez Federalne Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody, Bezpieczeństwa Jądrowego i Ochrony Konsumentów („BMUV”) prof. dr Thomasowi Schomerusowi, wykładowcy akademickiemu w dziedzinie prawa i ekspertowi prawa publicznego, oraz radcy prawnemu Gregorowi Franßenowi.

⁽¹²⁷⁾ W internecie: https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7265/file/7265_Phasing_Out_Coal.pdf, s. 40.

6.1.2.1.2.1. Opis ustaleń

- (308) W 2018 r. ośrodek badawczy niemieckiego Bundestagu przeprowadził badanie mające na celu przeanalizowanie wymogów konstytucyjnych dotyczących ustawowej likwidacji elektrowni węglowych („badanie niemieckiego Bundestagu”) ⁽¹²⁸⁾. W badaniu niemieckiego Bundestagu stwierdzono, że zamknięcie elektrowni węglowych nie stanowi wyłączenia w rozumieniu art. 14 ust. 3 GG oraz że zamknięcie byłoby przepisem dotyczącym zakresu i ograniczeń w rozumieniu art. 14 ust. 1 GG. W swojej ekspertyzie ośrodek badawczy niemieckiego Bundestagu stwierdził, że rekompensata powinna być wypłacana tylko tym poszczególnym elektrowniom, które pomimo przejściowych i wyjątkowych ustaleń stoją w obliczu wyjątkowego obciążenia (*Sonderopfer*). W badaniu niemieckiego Bundestagu stwierdzono ponadto, że w przypadku starszych zakładów, które już się w pełni zamortyzowały, likwidacja bez rekompensaty może być możliwa.
- (309) Ponadto w badaniu *Ochrona klimatu i możliwości prawne likwidacji elektrowni zasilanych węglem brunatnym i kamiennym* ⁽¹²⁹⁾ („analiza likwidacji”), zleconym przez BMUV, również stwierdzono, że przepisy dotyczące likwidacji elektrowni węglowych nie stanowią wyłączenia w rozumieniu art. 14 ust. 3 GG. Poza tym z analizy likwidacji wynika, że chodzi o przepisy dotyczące zakresu i ograniczeń, o których mowa w art. 14 ust. 1 GG, a zgodnie z art. 14 ust. 2 GG swoboda działania ustawodawcy obejmuje również uprawnienie do całkowitego zniesienia istniejących wcześniej sytuacji prawnych chronionych prawem własności, pod warunkiem że jest to uzasadnione odpowiednimi ważnymi względami interesu publicznego.
- (310) W analizie likwidacji stwierdzono, że przepisy dotyczące zakresu i ograniczeń mają charakter konstytucyjny i nie powodują nieuzasadnionego obciążenia ekonomicznego. Przepisy dotyczące likwidacji elektrowni zasilanych węglem kamiennym lub brunatnym mają bowiem ze względu na ochronę klimatu charakter konstytucyjny, ponieważ są adekwatne, konieczne i proporcjonalne. Zauważono w szczególności, że poważne względy interesu publicznego, a mianowicie potrzeba ochrony klimatu i osiągnięcia neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla, przeważają nad wyjątkowymi obciążeniami gospodarczymi nałożonymi na danych operatorów. W związku z tym operatorzy, których to dotyczy, muszą ponieść utratę możliwości uzyskania przyszłych zysków z zainwestowanego kapitału poprzez kontynuację eksploatacji zakładów. Ponadto w analizie likwidacji wskazano, że GG nie wymaga pełnej amortyzacji zainwestowanego kapitału dla prawnie uzasadnionego odejścia od węgla brunatnego. Projekt ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej powinien jednak w rozsądny sposób uwzględniać interesy gospodarcze zainteresowanych stron. W analizie likwidacji wskazano ponadto, że nie tylko rekompensata pieniężna, ale również środki przejściowe, takie jak okres przejściowy, są pewną formą samego środka kompensacyjnego i mogą złagodzić ingerencję w działalność operatorów, których to dotyczy. Jeśli chodzi o harmonogram amortyzacji, w analizie likwidacji przedstawiono kilka przykładów. W niektórych publikacjach sugerowano przykładowo, że amortyzację można osiągnąć w ciągu 20 lat ⁽¹³⁰⁾. Ponadto, odnosząc się do obliczeń niemieckiej Agencji Ochrony Środowiska (Umweltbundesamt), wychodzi się z założenia, że inwestycje początkowe w elektrownie zasilane węglem kamiennym lub brunatnym zostaną zamortyzowane po około 15–20 latach; najpóźniej po 25 latach inwestycja w aktywa może nie tylko zostać zamortyzowana, ale także przynieść zwrot odpowiadający zyskowi z obligacji rządowych ⁽¹³¹⁾. Można oczekiwać, że zakłady, które w 2017 r. miały już ponad 25 lat, zostały już zamortyzowane ⁽¹³²⁾. Zgodnie z analizą likwidacji i przywołanymi źródłami średni czas amortyzacji elektrowni zasilanej węglem brunatnym wynosiłby

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

⁽¹²⁹⁾ Oryginalny tytuł: Schomerus/Franßen, Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken, 13.12.2018, dokument dostępny w internecie: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf.

⁽¹³⁰⁾ Analiza likwidacji, s. 157, przypis 408: Siehe etwa Buttermann/Baten, Wirtschaftlichkeit des Neubaus von Braunkohlekraftwerken, Tabelle 1 (Kapitalbindungsdauer), ET 2013, S. 46 (47); Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Die Zukunft der Braunkohle in Deutschland im Rahmen der Energiewende, 2012, S. 18; und erneut bestätigt hinsichtlich der bilanziellen Abschreibung in: Deutsches Wirtschaftsinstitut, Braunkohleausstieg – Gestaltungsoptionen im Rahmen der Energiewende, 2014; Umweltbundesamt, Klimaschutz und Versorgungssicherheit – Entwicklung einer nachhaltigen Stromversorgung, Climate Change 13/2009, S. 8; so auch Däuper/Michaels, EnWZ 2017, S. 211 (217); Ziehm, ZNER 2017, 7 (10).

⁽¹³¹⁾ Analiza likwidacji, s. 158, przypis 409: So Ziehm, ZNER 2017, 7 (10), unter Berufung auf Umweltbundesamt, Klimaschutz und Versorgungssicherheit – Entwicklung einer nachhaltigen Stromversorgung, Climate Change 13/2009, S. 23.

⁽¹³²⁾ Analiza likwidacji, s. 158, przypis 412: BET Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH, Kurzstudie „Amortisationszeiten bestehender Kohlekraftwerke” vom 3.11.2017, S. 16.

zatem około 25 lat ⁽¹³³⁾. Wniosek z analizy likwidacji jest zatem taki, że w jeżeli inwestycje w elektrownie zasilane węglem kamiennym lub brunatnym zostały w pełni zamortyzowane, ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej nie wymagałaby rekompensaty. Autorzy analizy stwierdzają jednak, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa nawet w odniesieniu do zamortyzowanych zakładów należy przyznać okres przejściowy wynoszący od 1 do 2 lat, aby umożliwić operatorom dostosowanie się.

- (311) Ponadto w analizie likwidacji badano również kwestię, czy nakazane zamykanie elektrowni węglowych narusza uzasadnione oczekiwania, w przypadku gdy elektrownie nie zostały w pełni zamortyzowane. W analizie wyrażono opinię, że nie istnieje szczególna ochrona praw własności w odniesieniu do inwestycji dokonanych po 2010 r. W 2010 r. rząd federalny rozważał ostatecznie ograniczenie wytwarzania energii elektrycznej z paliw kopalnych do roli, jaką jest zapewnienie bilansowania i zdolności rezerwowej w ramach elastycznego parku elektrowni. W związku z tym od tego momentu istnieje jedynie ograniczona potrzeba ochrony uzasadnionych oczekiwań i zaufania w tym zakresie ⁽¹³⁴⁾. W każdym razie od tego momentu nie można było racjonalnie uznać, że takie zakłady będą po prostu nadal działać w sposób nieograniczony w przyszłości.

6.1.2.1.3. Uwagi i wnioski Komisji dotyczące rekompensaty na podstawie mającego zastosowanie prawa krajowego

- (312) W świetle powyższego Komisja stwierdza, co następuje:
- (313) Zgodnie z prawem niemieckim możliwe jest ograniczenie korzystania z nieruchomości ze względów porządku publicznego i wyznaczenie daty zamknięcia. Wynika to z więzi społecznej lub obowiązków społecznych spoczywających na własności. Ważnym powodem są względy środowiskowe, które mają zastosowanie w przypadku węgla brunatnego, który jest silnie zanieczyszczającym paliwem do wytwarzania energii elektrycznej. W związku z tym prawo niemieckie co do zasady nie wymaga przyznawania rekompensaty w niniejszej sprawie.
- (314) Choć prawdą jest, że uzasadnione oczekiwania właściciela nieruchomości, że inwestycje nie zostaną udaremnione, można wyważyć z interesem publicznym, to Komisja uważa, że już przed rozpoczęciem prac Komisji ds. Węgla w 2018 r. kierunek polityki stał się bardziej konkretny, jeśli chodzi o ustalanie celów klimatycznych, i nie promował silnie zanieczyszczających paliw kopalnych, jednocześnie sprzyjając wytwarzaniu energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii. Chociaż proces ten mógł być stopniowy, Komisja zgadza się z cytowaną literaturą, że ochrona uzasadnionych oczekiwań została ograniczona znacznie wcześniej niż w 2018 r. Komisja zauważa, że w analizie likwidacji za szczególną datę w tym kontekście uznano rok 2010.
- (315) Ponadto wydaje się, że interes właścicieli, który może być chroniony, w żadnym wypadku nie przekracza odpowiedniego okresu amortyzacji inwestycji. Jak potwierdziły Niemcy, 14 z 16 elektrowni RWE zasilanych węglem brunatnym byłoby do czasu ich zamknięcia całkowicie zamortyzowanych (zob. motyw (55)), ponieważ zakłady takie działały od około 50 do 60 lat, a w przypadku Niederaußem K – 28 lat. Te lata działalności znacznie przekraczają średnią wynoszącą 25 lat amortyzacji, o której mowa w analizie likwidacji w motywie (310) (zob. tabela 4 i motyw (54)).
- (316) Ponadto Komisja rozumie, że zgodnie z prawem niemieckim, jeżeli rekompensata byłaby obowiązkowa, przepisy przejściowe powinny mieć pierwszeństwo przed rekompensatą finansową. Wszystkie z tych w pełni zamortyzowanych zakładów, z wyjątkiem jednego, miały okresy przejściowe, począwszy od wejścia w życie ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej (zob. tabela 3). W związku z tym Komisja rozumie, że zgodnie z prawem niemieckim rekompensata finansowa nie byłaby wymagana.

⁽¹³³⁾ Analiza likwidacji, s. 157–158.

⁽¹³⁴⁾ Analiza likwidacji, s. 201–203.

- (317) Jednocześnie 2 z 16 elektrowni zasilanych węglem brunatnym mogą nie być w pełni zamortyzowane przed ich zamknięciem, ponieważ działają krócej niż 25 lat. Dotyczy to zakładów Neurath F (BoA 2) i Neurath G (BoA 3) (oba zostały uruchomione w 2012 r.). W świetle powyższego przedsiębiorstwo RWE powinno było wiedzieć przed uruchomieniem wspomnianych elektrowni, że ich potencjalny okres eksploatacji może być ograniczony, a operator może nie być w stanie w pełni zamortyzować tych zakładów (zob. motyw (312)). Począwszy od października 2022 r. dla tych dwóch zakładów ustanowiono siedmioletni okres przejściowy. W związku z tym w przypadku tych dwóch elektrowni, które mogą nie być jeszcze w pełni zamortyzowane, Komisja uważa, że już sam okres przejściowy jest wystarczającą formą rekompensaty i że żadna dodatkowa rekompensata finansowa nie jest uzasadniona. Nawet gdyby tak nie było, według Niemiec całkowita wartość bilansowa tych dwóch zakładów na dzień 31 marca 2030 r. wyniosłaby 570 mln EUR (zob. motyw (57)).
- (318) Podsumowując, Komisja uważa, że można wykluczyć, iż zgodnie z prawem niemieckim wymagana byłaby rekompensata finansowa za obowiązkowe zamknięcie w terminie określonym przez Niemcy. Zakładowi Niederaußer D nie przyznano co prawda rocznego okresu przejściowego przed zamknięciem, Komisja zauważa jednak, że w zgłoszeniu Niemcy nie uwzględniają go w obliczeniach dotyczących wykazania utraconych zysków i że działał on dłużej niż średni czas wymagany do osiągnięcia amortyzacji.
- (319) W związku z tym Komisja stwierdza, że w hipotetycznym scenariuszu, w którym nie zawarto by umowy między państwem a operatorem, nie byłaby wymagana żadna rekompensata na podstawie mających zastosowanie krajowych ram prawnych. W związku z tym uzgodnione kwoty zapewniają przedsiębiorstwu RWE korzyść, której nie otrzymałoby ono w normalnych warunkach rynkowych, tj. w przypadku obowiązkowego zamknięcia bez rekompensaty.
- (320) Nawet gdyby założyć, że w przypadku braku zgłoszonego środka niemieckie sądy krajowe przyznałyby RWE pewną rekompensatę, rekompensata taka byłaby prawdopodobnie ograniczona do dwóch zakładów, które nie byłyby w pełni zamortyzowane do 2030 r. (tj. Neurath F (BoA 2) i Neurath G (BoA 3)). W każdym razie żadna tego rodzaju hipotetyczna rekompensata, która mogłaby zostać przyznana w wyniku długich i niepewnych procedur prawnych, nie wyniosłaby 2,6 mld EUR (zob. motywy (55) i (56)). W związku z tym, nawet gdyby istniało prawo do rekompensaty (co nie ma miejsca w tym przypadku), Komisja uważa, że rekompensata w ramach zgłoszonego środka wykracza w każdym razie poza to, co może być wymagane na mocy prawa krajowego. Ponadto zgłoszony środek nie wymaga od przedsiębiorstwa RWE angażowania się w przewlekłe procedury prawne o niepewnym wyniku, w których w przeciwnym razie musiałoby uczestniczyć.
- (321) W tym względzie Komisja zwraca uwagę, że zgłoszony środek, wynoszący 2,6 mld EUR w ujęciu nominalnym, jest wskazany jako jedna kwota zarówno w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej, jak i w umowie zmieniającej i nie jest podzielony ani przeznaczony na zamykanie poszczególnych zakładów. W związku z tym w kontekście kwalifikacji pomocy poszczególne elektrownie są nierozłączne, ich zamknięcie było planowane w tym samym czasie i przewidywalne, przeprowadzane w tym samym celu, aby zrekompensować RWE odchodzenie od węgla brunatnego, przy czym okoliczności RWE jako przedsiębiorstwa nie uległy zmianie. W związku z tym Komisja wywodzi, że nawet gdyby tylko część kwoty rekompensaty miała być obowiązkowa jako rekompensata finansowa na mocy prawa niemieckiego, środka nie można sztucznie rozdzielić na wiele etapów, a zatem cała zgłoszona kwota musi zostać zakwalifikowana jako pomoc.
- (322) Komisja uważa zatem, że nawet gdyby na mocy prawa krajowego istniał obowiązek rekompensaty finansowej, taka potencjalna rekompensata byłaby niższa niż zgłoszona kwota 2,6 mld EUR. Zgłoszona kwota została obliczona na podstawie utraconych zysków poszczególnych zakładów o wcześniejszych datach zamknięcia w planie zamknięcia RWE, tj. od 2021 r. do 2025 r. Utracone zyski wykorzystane w obliczeniach uwzględnia się od odpowiedniej daty zamknięcia do 2026 r. W obliczeniach tych nie uwzględniono żadnej rekompensaty, która mogła zostać przyznana w formie okresów przejściowych od 2020 r., kiedy to wcześniejsze zamknięcia ustalono w ustawie. Nie uwzględnia się w nich również faktu, że poszczególne zakłady prawdopodobnie będą zamortyzowane przed datą zamknięcia.
- (323) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że przedsiębiorstwo RWE nie byłoby uprawnione do rekompensaty finansowej na podstawie mającego zastosowanie prawa krajowego, a w każdym razie kwota rekompensaty finansowej, do której mogłoby być ono uprawnione na podstawie mającego zastosowanie prawa krajowego, nie byłaby równa zgłoszonemu środkowi w wysokości 2,6 mld EUR ani wyższa od niego. W związku z tym wychodzi się z założenia, że w ramach zgłoszonego środka RWE otrzyma rekompensatę, która wykracza poza to, co jest wymagane na podstawie GG. Przedsiębiorstwo RWE otrzyma zatem korzyść, której nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych.

6.1.2.2. Odchodzenie przez Niemcy od energii jądrowej nie może być stosowane jako analogia.

- (324) Osoby trzecie wskazały, że jako analogia w niniejszej sprawie może posłużyć odchodzenie przez Niemcy od energii jądrowej, co oznaczałoby, że operatorzy elektrowni zasilanych węglem brunatnym powinni otrzymać dodatkową ochronę na podstawie GG (zob. motywy (93) i (182)–(183)).
- (325) Komisja nie zgadza się z tym stanowiskiem osób trzecich i jest zdania, że odchodzenie od energii jądrowej nie może być stosowane jako bezpośrednia analogia do odchodzenia od węgla brunatnego z następujących powodów. Po pierwsze Komisja zauważa, że w procesie odchodzenia od energii jądrowej państwo zobowiązało się prawnie do zapewnienia producentom, że będą oni mieli określony czas na dalsze wytwarzanie pewnych ilości energii (*Reststrommengen*). Zgodnie z wyrokiem trybunału niemieckiego z 2016 r. ⁽¹³⁵⁾ naruszenie tej gwarancji doprowadziło do powstania prawa do rekompensaty ze względu na oczekiwanie powstałe dzięki gwarancji dodatkowej produkcji przewidzianej w ustawie. Tymczasem w niniejszej sprawie takiej gwarancji nie ma; elektrownie zasilane węglem brunatnym nie mają takich uzasadnionych oczekiwań, ponieważ nie istniały żadne przepisy gwarantujące dalszą produkcję określonej ilości energii z węgla brunatnego. W związku z tym okoliczności obu spraw są różne, a odchodzenie od energii jądrowej nie może być stosowane jako analogia w niniejszej sprawie.
- (326) Po drugie w kontekście odchodzenia od energii jądrowej trybunał niemiecki stwierdził ⁽¹³⁶⁾, że brakuje systemu rekompensat za inwestycje, które zostały zdevaluowane przez anulowanie dodatkowych ilości energii elektrycznej, tj. *Reststrommengen*. Ponadto w ustawie tej nie przewidziano żadnej konkretnej kwoty odszkodowania. W przedmiotowej sprawie natomiast odpowiednia podstawa prawna (tj. ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej) obejmuje konkretną kwotę odszkodowania i wprowadzono szczegółowy środek kompensacyjny w celu zrekomensowania producentom stopniowego odchodzenia od węgla brunatnego, na co operatorzy wyrazili zgodę w umowie z 2021 r. i umowie zmieniającej (zob. motywy (33) i (60)). Te dwa przypadki nie mają zatem porównywalnych okoliczności.
- (327) W związku z tym Komisja uważa, że procesy odchodzenia przez Niemcy od energii jądrowej i odchodzenia od węgla brunatnego nie są porównywalne, ponieważ okoliczności faktyczne obu sytuacji są różne.

6.1.3. Selektywność

- (328) Zgłoszony środek jest przyznawany wyłącznie RWE i przynosi korzyści wyłącznie RWE, a zatem korzyść dla RWE ma charakter selektywny.

6.1.4. Wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi

- (329) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ⁽¹³⁷⁾ wystarczy, że beneficjent pomocy konkuruje z innymi przedsiębiorstwami na rynku otwartym na konkurencję, aby zaistniał wpływ środka pomocy na konkurencję i wymianę handlową.
- (330) Biorąc pod uwagę fakt, że niemiecki rynek energii elektrycznej stanowi część zliberalizowanego rynku, który jest połączony i powiązany z obszarami podaży krajów sąsiadujących, operatorzy elektrowni zasilanych węglem brunatnym bezpośrednio konkurują z innymi wytwórcami energii.
- (331) Ponadto odchodzenie od energii elektrycznej z węgla brunatnego oznacza, że energia elektryczna, która zostałaby wyprodukowana przez te elektrownie, będzie musiała być produkowana przez innych wytwórców, co może mieć wpływ na ranking cenowy, a tym samym na cenę hurtową energii elektrycznej.
- (332) W związku z tym zgłoszony środek wpływa na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi.

⁽¹³⁵⁾ BVerfG, wyrok pierwszej izby z dnia 6 grudnia 2016 r. – 1 BvR 2821/11 – pkt 1–407.

⁽¹³⁶⁾ BVerfG, wyrok Pierwszej Izby z dnia 29 września 2020 r. – 1 BvR 1550/19 – pkt 1–86.

⁽¹³⁷⁾ Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 30 kwietnia 1998 r., *Het Vlaamse Gewest/Komisja*, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

6.1.5. Wniosek dotyczący istnienia pomocy państwa

- (333) W świetle informacji przedstawionych powyżej w niniejszej sekcji 6.1 zmieniony środek RWE przyznaje RWE selektywną korzyść, która pochodzi z budżetu państwa i którą można przypisać państwu, oraz wpływa na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi. Zgłoszony środek stanowi zatem pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

6.2. Zgodność pomocy z prawem

- (334) Komisja zauważa, że ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej (art. 10), umowa z 2021 r. (§ 25 ust. 1) i ustawa zmieniająca (art. 3) zawierają klauzulę zawieszającą, zgodnie z którą zmieniony środek RWE może być stosowany dopiero wówczas, gdy Komisja udzieli zgody na podstawie przepisów dotyczących pomocy państwa, i w zakresie takiej zgody (zob. motyw (37)). Ponadto Niemcy potwierdziły, że na rzecz RWE nie dokonano żadnych płatności (zob. motyw (37)).
- (335) Komisja uważa zatem, że zgłaszając zmieniony środek RWE przed jego wdrożeniem, władze niemieckie wywiązały się z obowiązku zgłoszenia i zawieszenia określonego w art. 108 ust. 3 TFUE.

6.3. Zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym

6.3.1. Podstawa prawna oceny

- (336) Art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE przewiduje, że Komisja może uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa przeznaczoną na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile pomoc taka nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Pomoc zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie tego postanowienia Traktatu musi zatem przyczynić się do rozwoju niektórych działań gospodarczych⁽¹³⁸⁾. Pomoc nie powinna ponadto zakłócać konkurencji w sposób spreczny ze wspólnym interesem.
- (337) Komisja przyjęła wytyczne CEEAG w dniu 27 stycznia 2022 r. Zgodnie z pkt 466 CEEAG Komisja będzie stosować CEEAG do oceny zgodności wszelkiej podlegającej zgłoszeniu pomocy na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią, która to pomoc została lub ma zostać przyznana od 27 stycznia 2022 r.
- (338) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału pomoc uznaje się za przyznaną w chwili, w której beneficjent uzyskuje prawo jej otrzymania na podstawie obowiązującej regulacji krajowej. W celu ustalenia, kiedy pomoc uznaje się za przyznaną, należy wziąć pod uwagę wszystkie warunki przewidziane w prawie krajowym dla uzyskania danej pomocy⁽¹³⁹⁾.
- (339) Komisja uważa, że pomoc na rzecz RWE nie została jeszcze przyznana ze względu na klauzulę zawieszającą zawartą w krajowej podstawie prawnej zgłoszonego środka (motyw (37)). W szczególności ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej (art. 10), umowa z 2021 r. (§ 25 ust. 1) i ustawa zmieniająca (art. 3) zawierają klauzulę zawieszającą, zgodnie z którą zgłoszony środek może być stosowany dopiero wówczas, gdy Komisja udzieli zgody na podstawie przepisów dotyczących pomocy państwa, i w zakresie takiej zgody, a w przypadku umowy zmieniającej pierwotną klauzulę zawieszającą zawartą w umowie z 2021 r. pozostaje ważna. W związku z tym prawo RWE do uzyskania rekompensaty, zgodnie z ustawą o zakończeniu produkcji energii węglowej i umową (zarówno pierwotną, jak i zmienioną), podlega zatwierdzeniu przez Komisję. Ponadto Niemcy potwierdziły, że na rzecz RWE nie dokonano żadnych płatności (motyw (37)).

⁽¹³⁸⁾ Wyrok z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, pkt 20 i 24.

⁽¹³⁹⁾ Wyrok z dnia 21 marca 2013 r., Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, pkt 40–41.

- (340) Komisja zauważa również, że zgłoszenie przez państwo członkowskie planowanego środka pomocy państwa nie pociąga za sobą powstania ostatecznie ukształtowanej sytuacji prawnej, która skutkowałaby tym, że Komisja zajmowałaby stanowisko w przedmiocie zgodności tej pomocy ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu przepisów obowiązujących w dniu dokonania zgłoszenia. Przeciwnie, Komisja jest zobowiązana do stosowania przepisów obowiązujących w chwili wydania decyzji, nawet jeśli zgłoszenie środka nastąpiło w innych ramach prawnych⁽¹⁴⁰⁾.
- (341) Trybunał orzekł, że w sytuacji gdy przepisy prawne, w czasie których obowiązywania państwo członkowskie dokonało zgłoszenia planowanej pomocy, zmieniły się na krótko przed wydaniem przez Komisję decyzji, instytucja ta powinna, w celu wydania rozstrzygnięcia, tak jak jest do tego zobowiązana, na podstawie nowych przepisów, zwrócić się do osób trzecich o zajęcie stanowiska w przedmiocie zgodności tej pomocy z tymi ostatnimi⁽¹⁴¹⁾. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Komisja przeprowadziła konsultacje publiczne, zapraszając osoby trzecie do przedstawienia uwag dotyczących stosowalności i stosowania w przedmiotowej sprawie Wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r. (CEEAG) (zob. motyw (5)).
- (342) W świetle motywów (338)–(342) Komisja uważa, że CEEAG mają zastosowanie w przedmiotowej sprawie, i oceniła zgodność zmienionego środka RWE na podstawie ogólnych zasad dotyczących zgodności określonych w CEEAG (rozdział 3 CEEAG), w stosownych przypadkach, oraz szczegółowych kryteriów zgodności w odniesieniu do pomocy na wcześniejsze zakończenie rentownej działalności związanej z węglem (sekcja 4.12.1 CEEAG), w tym węglem brunatnym. W sekcji 4.12.1 CEEAG określono zasady, które Komisja będzie stosować przy ocenie kryteriów zgodności dotyczących efektu zachęty, konieczności, adekwatności, proporcjonalności i unikania nadmiernego negatywnego wpływu na konkurencję i handel; w odniesieniu do pozostałych kryteriów zgodności zastosowanie ma rozdział 3 CEEAG (pkt 421 CEEAG).
- (343) RWE uważa, że CEEAG nie mają zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ rekompensata nie stanowi pomocy państwa, a środek RWE został wdrożony już w 2020 r., kiedy rozpoczęła się ścieżka zamknięcia realizowana przez RWE (zob. motywy (111)–(113)). Kilka osób trzecich wskazało, że zdarzeniami istotnymi dla stosowania CEEAG jest wejście w życie ustawy o zakończeniu produkcji węglowej i podpisanie umowy z 2021 r., a ponieważ zdarzenia te nastąpiły przed wejściem w życie CEEAG, możliwość stosowania tych wytycznych w odniesieniu do zgłoszonego środka byłaby wykluczona (zob. motywy (120) i (121) oraz (124)–(127)).
- (344) Jedna osoba trzecia wskazała jednak, że elementy rekompensaty mieszczą się w zakresie CEEAG, ponieważ zgłoszony środek dotyczy zakończenia rentownej działalności związanej z węglem, a operatorzy nie są przedsiębiorstwami znajdującymi się w trudnej sytuacji w rozumieniu wytycznych Komisji dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji⁽¹⁴²⁾. Ta osoba trzecia uważa, że w związku z tym zastosowanie ma sekcja 4.12.1 CEEAG (zob. motyw (124)).
- (345) W tym względzie Komisja zauważa, że zmieniony środek RWE został wprowadzony przez Niemcy w celu przyspieszenia zakończenia rentownej działalności RWE związanej z węglem brunatnym oraz w celu zapewnienia przedsiębiorstwu rekompensaty. W związku z tym, zgodnie z pkt 425 CEEAG, zmieniony środek RWE wchodzi w zakres sekcji 4.12.1 CEEAG. Ponadto, wbrew twierdzeniom niektórych osób trzecich (zob. motyw (197)), Komisja zauważa, że sekcja 4.12.1 CEEAG umożliwia rekompensatę utraconych zysków w przypadku obowiązkowego wcześniejszego zakończenia rentownej działalności związanej z węglem i nie ogranicza intensywności pomocy.
- (346) Ponadto jedna osoba trzecia odniosła się do decyzji Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie zamykania niekonkurencyjnych kopalń węgla⁽¹⁴³⁾, w której zastosowaną podstawą prawną był art. 107 ust. 3 lit. e) TFUE (zob. motyw (119)). Komisja zauważa, że ta decyzja Rady dotyczy niekonkurencyjnych kopalń węgla i ma zastosowanie do niektórych kategorii węgla (zob. art. 1 lit. a) decyzji Rady), podczas gdy w omawianym przypadku zgłoszony środek dotyczy rentownych elektrowni zasilanych węglem brunatnym. Ponadto art. 107 ust. 3 lit. e) TFUE zobowiązuje Komisję do przedstawienia Radzie wniosku, który jednak nie istnieje w przypadku niniejszej sprawy. W związku z tym Komisja uważa, że decyzja Rady nie stanowi odpowiedniej podstawy prawnej.

⁽¹⁴⁰⁾ Wyrok Trybunału z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, pkt 51–53.

⁽¹⁴¹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, pkt 56.

⁽¹⁴²⁾ Komunikat Komisji - Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz.U. C 249 z 31.7.2014, s. 1).

⁽¹⁴³⁾ Decyzja Rady 2010/787/UE.

6.3.2. Przesłanka pozytywna; pomoc musi ułatwiać rozwój działalności gospodarczej

6.3.2.1. Określenie działalności gospodarczej, którą środek ułatwia, oraz jej pozytywnych skutków dla ogółu społeczeństwa, a także – w stosownych przypadkach – jej znaczenia dla konkretnych obszarów polityki Unii.

- (347) Zgodnie z pkt 23–25 CEEAG państwa członkowskie muszą określić rodzaje działalności gospodarczej, które będą ułatwiane w wyniku udzielenia pomocy, oraz opisać, czy i w jaki sposób pomoc przyczyni się do realizacji unijnej polityki i unijnych celów.
- (348) W pkt 426 CEEAG Komisja uznała, że środki na wcześniejsze zakończenie rentownej działalności związanej z węglem mogą ułatwić rozwój niektórych rodzajów działalności gospodarczej lub obszarów, również poprzez stworzenie przestrzeni dla rozwoju innych rodzajów działalności w obszarze produkcji energii elektrycznej zgodnych z Zielonym Ładem w celu zrównoważenia zmniejszenia zdolności do produkcji energii elektrycznej spowodowanego wcześniejszym zakończeniem.
- (349) Komisja zauważa, że zgłoszony środek ma na celu zachęcenie RWE do zmiany swojego zachowania gospodarczego poprzez zamknięcie elektrowni zasilanych węglem brunatnym wcześniej, niż sugerowałyby ich rentowność, co prowadzi do zmniejszenia zdolności do produkcji energii elektrycznej. Zakładając, że zapotrzebowanie na energię elektryczną pozostanie takie samo lub wzrośnie, powstanie luka w produkcji energii elektrycznej⁽¹⁴⁴⁾. Komisja uważa zatem, że ponieważ zgłoszony środek dotyczy stopniowego odchodzenia od działalności związanej z węglem brunatnym, która byłaby normalnie rentowna na rynku, działalnością gospodarczą, której rozwój zostanie ułatwiony, jest produkcja energii elektrycznej z alternatywnych źródeł.
- (350) Wyznaczenie konkretnego terminu zakończenia pozwoli ugruntować oczekiwania innych podmiotów co do tego, że przejście na neutralność klimatyczną jest rzeczywiste i możliwe, a w związku z tym podmioty te mogą zacząć inwestować w technologie neutralne dla klimatu, co z kolei doprowadzi do odejścia sieci od tradycyjnego wytwarzania energii z węgla kamiennego i brunatnego. W scenariuszu alternatywnym, w którym zgłoszony środek nie zostałby zastosowany, ten rozwój gospodarczy nie nastąpiłby w takim samym stopniu. Zgłoszony środek ułatwia zatem rozwój działalności gospodarczej w obszarze produkcji energii elektrycznej z alternatywnych źródeł, takich jak odnawialne źródła energii⁽¹⁴⁵⁾. Komisja zgadza się z argumentacją RWE, że zgłoszony środek sprzyja rozwojowi nie tylko działalności w obszarze produkcji energii ze źródeł odnawialnych, ale także całego sektora gospodarki energetycznej, ponieważ wszyscy uczestnicy rynku potrzebują wiarygodnych informacji na temat ścieżki odchodzenia od węgla brunatnego przy podejmowaniu przyszłych decyzji inwestycyjnych (motywy (128)–(131)).
- (351) Ponadto w sytuacji, w której zakłady RWE zasilane węglem brunatnym musiałyby zostać zamknięte bez otrzymania rekompensaty, doprowadziłoby to do niepewności prawa w odniesieniu do ewentualnej rekompensaty. Przewidywalność i pewność prawa zapewnione przez zgłoszony środek przyczyniają się zatem do ułatwienia działalności gospodarczej zakładów zajmujących się produkcją energii elektrycznej z węgla brunatnego.
- (352) W związku z tym Komisja uważa, że zmieniony środek RWE przyczynia się do rozwoju działania gospodarczego zgodnie z wymogami art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE oraz zgodnie z pkt 24 i 426 CEEAG.

⁽¹⁴⁴⁾ W badaniu przeprowadzonym na zlecenie Niemieckiej Agencji Energii (dena) stwierdzono, że przyjmując najbardziej zachowawczy scenariusz, w latach 2015–2040 zużycie energii elektrycznej ma wzrosnąć o co najmniej 8 % (dena-Leitstudie. Integrierte Energiewende. Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050, s. 195 i nast.). Ponadto prognozy niemieckich operatorów systemów przesyłowych przewidują wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną w przyszłości. W najbardziej zachowawczym scenariuszu przewidują wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną netto z 513,1 TWh w 2016 r. do 581,6 TWh w 2035 r. (Szenariorahmen zum Netzentwicklungsplan Strom 2035, wersja z 2021 r. Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber, s. 54).

⁽¹⁴⁵⁾ Zob. również decyzja w sprawie odchodzenia od węgla kamiennego w Niemczech, motyw 101.

- (353) Ponadto Komisja zauważa, że rozwój działalności gospodarczej w obszarze produkcji energii elektrycznej z alternatywnych źródeł, takich jak odnawialne źródła energii, będzie miał pozytywne skutki pod względem korzyści środowiskowych. W komunikacie w sprawie planu inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy, który jest częścią Europejskiego Zielonego Ładu, Komisja uznała, że zamknięcie instalacji energetycznych zasilanych węglem jest kluczowe dla skutecznej transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu ⁽¹⁴⁶⁾. Wraz ze stopniowym zamykaniem elektrowni RWE zasilanych węglem brunatnym zgłoszony środek pozwoli stopniowo ograniczyć negatywny wpływ wytwarzania energii elektrycznej na klimat lub środowisko oraz ułatwi rozwój produkcji energii elektrycznej w oparciu o odnawialne źródła energii, zwiększając tym samym zrównoważony charakter sektora produkcji energii elektrycznej.
- (354) Komisja zauważa, że ułatwiając rozwój działalności gospodarczej w obszarze produkcji energii elektrycznej z alternatywnych źródeł, zgłoszony środek przyczyni się do ograniczenia emisji CO₂ w Niemczech. Kierując się celem UE dotyczącym stopniowego ograniczania emisji gazów cieplarnianych, aby dokonać transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu ⁽¹⁴⁷⁾, oraz porozumieniem paryskim ⁽¹⁴⁸⁾, Niemcy przewidują osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2045 r. Jak opisano w motywie (16), Niemcy wyznaczyły również cele pośrednie, w szczególności w odniesieniu do sektora energetycznego, który będzie musiał zmniejszyć emisje z około 257 mln ton CO₂ w 2022 r. ⁽¹⁴⁹⁾ do 108 mln ton ekwiwalentu CO₂ do 2030 r.
- (355) W szczególności stopniowe odchodzenie od produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego jest dla Niemiec kluczowym środkiem polityki służącym osiągnięciu neutralności pod względem emisji CO₂. Niemcy oszacowały, że instalacje RWE zasilane węglem brunatnym podlegające procesowi stopniowego wycofywania odpowiadały za około 67 mln ton emisji CO₂ w 2018 r. i około 52 mln ton emisji CO₂ w 2019 r. (motyw (18)). Zgłoszony środek ma na celu osiągnięcie redukcji emisji CO₂ poprzez zastąpienie produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego alternatywnymi źródłami wytwarzania energii elektrycznej. Przyczynia się on zatem do realizacji unijnej polityki klimatycznej i oczekuje się, że wpłynie na łagodzenie zmiany klimatu. W związku z tym w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej przewidziano regularne przeglądy (zaplanowane na 2026 r., 2029 r., 2032 r.) w celu oceny wkładu zgłoszonego środka w osiągnięcie celów klimatycznych Niemiec (i Unii).
- (356) Komisja uważa zatem, że państwo członkowskie opisało, w jaki sposób zgłoszony środek przyczynia się do osiągnięcia celów unijnej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu, polityki ochrony środowiska i polityki energetycznej, zgodnie z pkt 25 CEEAG.
- (357) Ponadto niektóre osoby trzecie stwierdziły, że ponieważ rekompensata ma na celu zrekomensowanie zamknięcia elektrowni, nie można jej uznać za wsparcie ułatwiające rozwój działalności gospodarczej. Działalnością gospodarczą, której rozwój ułatwia zgłoszony środek, jest natomiast przejście z produkcji energii elektrycznej opartej na węglu na odnawialne źródła energii (zob. motyw (134) i (135)). Jedna osoba trzecia stwierdziła również, że rząd niemiecki nie określił rodzajów działalności gospodarczej, których rozwój zostanie ułatwiony w wyniku pomocy, ani sposobu, w jaki zgłoszony środek wspiera taką działalność (zob. motyw (136)). Komisja nie zgadza się ze stanowiskiem wyrażonym przez te osoby trzecie. Jak wyjaśniono w motywach (349)–(357) powyżej, zgłoszony środek ułatwi działanie gospodarcze w obszarze produkcji energii elektrycznej opartej na węglu brunatnym dzięki przewidywalności i pewności prawa, które zapewnia, a także ułatwi produkcję energii elektrycznej z alternatywnych źródeł, ponieważ wcześniejsze zamknięcie zakładu RWE stworzy lukę w produkcji energii, która sprzyja takiej produkcji.

6.3.2.2. Efekt zachęty

- (358) Zgodnie z pkt 427 CEEAG środek musi powodować zmianę zachowania gospodarczego operatorów, którzy zamykają swoje działalności związane z węglem wcześniej, przed końcem ekonomicznego okresu użytkowania. Aby ustalić, czy tak jest w istocie, Komisja porówna scenariusz faktyczny (tj. wpływ zgłoszonego środka) ze scenariuszem alternatywnym (tj. brakiem zgłoszonego środka).

⁽¹⁴⁶⁾ Komunikat Komisji z dnia 14 stycznia 2020 r.: Plan inwestycyjny na rzecz zrównoważonej Europy. Plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu.

⁽¹⁴⁷⁾ Jak potwierdzono na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 12 grudnia 2019 r. Konkluzje, EUCO 29/19.

⁽¹⁴⁸⁾ https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.

⁽¹⁴⁹⁾ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-emission-von-treibhausgasen#die-wichtigsten-fakten>.

- (359) Komisja uważa, że zgłoszony środek wywołuje efekt zachęty, ponieważ skłania RWE do zamknięcia swoich zakładów wcześniej, niż oczekiwano by w warunkach rynkowych, a tym samym do zmiany zachowania, którego RWE nie zmieniłoby bez zgłoszonego środka. Niemcy przeprowadziły ocenę oczekiwanej rentowności elektrowni RWE zasilanych węglem brunatnym. Zgodnie ze skorygowanymi obliczeniami zakłady są rentowne, a utracone przez nie zyski przekraczają kwotę rekompensaty (zob. motywy (64)–(65)). Nawet jeśli Niemcy przyznają, że w prognozach występuje pewien poziom niepewności, a osoby trzecie przedstawiają alternatywne scenariusze rentowności, w scenariuszu alternatywnym, tj. w przypadku braku zgłoszonego środka, RWE prawdopodobnie kontynuowałoby eksploatację elektrowni. Zgodnie z obliczeniami przedstawionymi przez Niemcy w scenariuszu alternatywnym elektrownie RWE nadal osiągałyby zyski, a w przypadku braku zgłoszonego środka RWE nie miałyby motywacji do stopniowego wycofywania swoich elektrowni zasilanych węglem brunatnym. Biorąc pod uwagę, że w scenariuszu faktycznym zgłoszony środek określa stopniowe wycofywanie rentownych instalacji RWE w zamian za wynagrodzenie finansowe, a także pewność prawa i przewidywalność oraz inne korzyści wynikające ze zgłoszonego środka (zob. motyw (232)), istnieje wyraźny efekt zachęty dla RWE.
- (360) Komisja uważa również, że fakt, iż RWE zamknęło już sześć zakładów⁽¹⁵⁰⁾, zanim Niemcy przedłożyły Komisji zmieniony środek RWE w grudniu 2022 r., nie podważa efektu zachęty dla RWE do zamknięcia tych zakładów. Wynika to z faktu, że zamykając te sześć zakładów, RWE oczekiwało wypłacenia przez Niemcy rekompensaty przewidzianej w ustawie o zakończeniu produkcji energii węglowej (którą przyjęto w dniu 8 sierpnia 2020 r., zanim jakikolwiek zakład został zamknięty, zob. motyw (30)) oraz w umowie z 2021 r., ponieważ otrzymało od Niemiec wszystkie gwarancje przyznania pomocy, które mogło zgodnie z prawem uzyskać. Ponadto Niemcy stwierdziły, że środek RWE, zarówno pierwotnie przewidziany, jak i zmieniony, wywołuje efekt zachęty dla RWE (zob. motyw (244)).
- (361) Ponadto zgodnie z pkt 427 CEEAG środek nie powinien prowadzić do obchodzenia przepisów mających zastosowanie do środków dotyczących bezpieczeństwa dostaw. W tym względzie Komisja zauważa, że zgłoszony środek nie ma na celu rozwiązania problemów związanych z bezpieczeństwem dostaw w perspektywie długoterminowej lub krótkoterminowej wynikających z niedoskonałości rynku lub niedoskonałości regulacyjnej, co potwierdziły również władze niemieckie (zob. motywy (245)–(246)), tylko jego celem jest odchodzenie od elektrowni zasilanych węglem brunatnym, aby znacznie ograniczyć emisje gazów cieplarnianych w sektorze energii elektrycznej, co z kolei doprowadzi do osiągnięcia przez Niemcy celów klimatycznych na lata 2030 i 2045 (zob. motyw (21)). Ponadto rekompensata, która ma zostać przyznana RWE w ramach zgłoszonego środka, nie stanowi wynagrodzenia za dostępne zdolności wytwórcze, ale rekompensatę za utracone zyski RWE z powodu nakazanego wcześniejszego zamknięcia elektrowni zasilanych węglem brunatnym. W związku z tym zgłoszony środek nie prowadzi do obchodzenia przepisów mających zastosowanie do środków dotyczących bezpieczeństwa dostaw, zgodnie z pkt 427 CEEAG.
- (362) Można zatem stwierdzić, że zmieniony środek RWE wywołuje efekt zachęty, zgodnie z wymogami pkt 427 CEEAG, ponieważ skłania beneficjenta do zmiany zachowania poprzez zamknięcie elektrowni zasilanych węglem brunatnym wcześniej niż przewidywano oraz w bardziej uporządkowany i przewidywalny sposób, czego beneficjent nie przeprowadziłby bez pomocy lub przeprowadziłby w ograniczony lub inny sposób.

6.3.2.3. Brak naruszenia jakiegokolwiek istotnego przepisu prawa Unii

- (363) Zgodnie z pkt 33 CEEAG, jeśli wspierana działalność lub środek pomocy lub związane z nim warunki (w tym model finansowania środka, jeśli stanowi on jego nieodłączny element) nierozdzielnie wiąże się z naruszeniem istotnego prawa Unii, pomocy nie można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym.
- (364) W niniejszej sprawie Komisja oceniła w szczególności, czy zgłoszony środek narusza zasadę „zanieczyszczający płaci” określoną w art. 191 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym „[p]olityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie »zanieczyszczający płaci«”. W pkt 19 ppkt 58 CEEAG zasadę „zanieczyszczający płaci” zdefiniowano w następujący sposób: „koszty działań mających na celu likwidację zanieczyszczeń powinien ponosić zanieczyszczający”.

⁽¹⁵⁰⁾ Pierwszy zakład (Niederaußer D) w grudniu 2020 r., tj. po przyjęciu ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej w sierpniu 2020 r., trzy zakłady (Neurath B, Niederaußer C, Weisweiler E) przed końcem 2021 r., a dwa inne zakłady w 2022 r. (Neurath A, Frechen/Wachtberg), zob. tabela 2.

- (365) Komisja zgadza się z opinią Niemiec, które stwierdziły (zob. motyw (247)), że zasada „zanieczyszczający płaci” jest przestrzegana, ponieważ koszty, które mają zostać zrekompensowane, są spowodowane wcześniejszym zamknięciem i nie są spowodowane przez operatorów. Innymi słowy, rekompensata nie pokryłaby kosztów, które operatorzy i tak musieliby ponieść w scenariuszu nieprzewidującym wcześniejszego wycofania produkcji energii z węgla brunatnego.
- (366) W związku z tym zgłoszony środek nie narusza art. 191 ust. 2 TFUE ani zasady opisanej w pkt 19 ppkt 58 CEEAG.
- (367) Jedna osoba trzecia stwierdziła, że działalność operatorów narusza wtórne prawodawstwo unijne, na przykład w odniesieniu do decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2018/1135 dotyczącej sprawozdań z wdrażania IED lub przepisów dotyczących opłat za wodę i kosztów szkód (zob. motyw (151)). Komisja uważa, że zarzuty te nie są związane z rozpatrywaną sprawą z tych samych powodów, które wskazano w motywie (360).
- (368) W związku z tym Komisja stwierdza, że zmieniony środek RWE nie jest sprzeczny z żadnymi istotnymi przepisami ani ogólnymi zasadami prawa Unii i jest zgodny z pkt 33 CEEAG.

6.3.3. *Przesłanka negatywna: środek pomocy nie może wpływać niekorzystnie na warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem*

6.3.3.1. Zminimalizowanie zakłóceń konkurencji i wymiany handlowej

- (369) Zgłoszony środek wpływa głównie na rynek energii elektrycznej w Niemczech, gdzie konkuruje ze sobą kilku dostawców. Ze względu na transgraniczne połączenia międzysystemowe może mieć również wpływ na rynki energii elektrycznej w krajach sąsiadujących.

6.3.3.1.1. Konieczność pomocy

- (370) Na podstawie pkt 428 CEEAG Komisja uważa, że istnieje potrzeba zastosowania środka, jeżeli państwo członkowskie może wykazać, że środek jest ukierunkowany na sytuację, w której może spowodować istotną poprawę, która nie może nastąpić w wyniku samego działania rynku. Na przykład poprzez umożliwienie stopniowego wycofywania zdolności do produkcji energii elektrycznej opartej na węglu, a tym samym przyczynienie się do rozwoju działalności gospodarczej w obszarze produkcji energii elektrycznej z alternatywnych źródeł, co nie miałyby miejsca w takim samym stopniu bez danego środka. W tym kontekście Komisja może również rozważyć, czy sam rynek osiągnąłby podobną redukcję emisji CO₂ bez środka lub czy środek w znaczący sposób przyczynia się do zapewnienia pewności i przewidywalności prawa, których nie byłoby w przypadku braku środka, ułatwiając tym samym transformację ekologiczną.
- (371) Komisja uważa, że ponieważ odpowiednie zakłady RWE są rentowne (zob. motywy (64) i (65)), nie mają one zachęty do opuszczenia rynku, przynajmniej nie w zakresie i terminie przewidzianym w przypadku zgłoszonego środka, a zatem samo działanie rynku nie może spowodować osiągnięcia zamierzonych celów zgłoszonego środka. Jak opisano w motywie (21), głównym celem zgłoszonego środka jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2045 r. i osiągnięcie celów pośrednich na 2030 r. poprzez umożliwienie intensywniejszego rozwoju OZE na rynku produkcji energii elektrycznej. Stopniowe odchodzenie od węgla brunatnego spowoduje zapotrzebowanie na dodatkowe elektrownie i zdolności wytwórcze, ponieważ zmniejszy zdolności Niemiec do produkcji energii elektrycznej, tj. zmniejszy podaż, podczas gdy popyt pozostanie taki sam. To z kolei umożliwi wejście nowych OZE na rynek i pozwoli Niemcom na zmniejszenie emisji CO₂ i osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2045 r. Niemcy twierdzą, że niezależnie od rozpowszechnienia OZE redukcje emisji związane z odchodzeniem od węgla brunatnego są niezbędne do osiągnięcia celów klimatycznych Niemiec (zob. motyw (21)). Ponadto zgłoszony środek zapewnia pewność prawa i pewną ścieżkę likwidacji, która nie istniałaby w przypadku braku zgłoszonego środka i która ma zasadnicze znaczenie w regionach, których dotyczy stopniowe odchodzenie od węgla brunatnego.
- (372) W związku z tym Komisja uważa, że zgłoszony środek jest ukierunkowany na sytuację, w której może spowodować istotną poprawę, która nie może nastąpić w wyniku samego działania rynku. Ponadto Komisja zauważa, że odchodzenie od zdolności do produkcji energii elektrycznej opartej na węglu brunatnym przyczynia się do rozwoju działalności gospodarczej w obszarze produkcji energii z OZE, co nie miałyby miejsca w takim samym stopniu bez zgłoszonego środka (zob. motywy (350)–(351)).

- (373) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że zgłoszony środek jest konieczny do osiągnięcia jego celu i ułatwia transformację ekologiczną, zgodnie z pkt 428 CEEAG.

6.3.3.1.2. Adekwatność

- (374) W pkt 429 CEEAG wymaga się, aby państwo członkowskie wykazało, że środek jest odpowiednim instrumentem polityki, aby osiągnąć zamierzony cel pomocy, co oznacza, że nie może istnieć instrument polityki i pomocy, który stwarzałby mniej zakłóceń konkurencji, pozwalający osiągnąć te same wyniki. Przykładowo, jeżeli środek jest dobrze ukierunkowany, aby przyczynić się do rozwoju produkcji energii elektrycznej z alternatywnych źródeł, łagodząc jednocześnie wpływ na funkcjonowanie rynku energii elektrycznej i zatrudnienie, oraz aby zapewnić przewidywalność zakończenia, przyczyniając się jednocześnie do osiągnięcia celów redukcji emisji CO₂.
- (375) Władze niemieckie zdecydowały się na stopniowe odchodzenie od węgla brunatnego w drodze wynegocjowanego rozwiązania, zgodnie z zaleceniem Komisji ds. Węgla (zob. motywy (24) i (232)). Członkowie Komisji ds. Węgla reprezentowali szeroki przekrój podmiotów społecznych, politycznych i gospodarczych i zaproponowali aukcje jako najwłaściwszy sposób postępowania.
- (376) Jak opisano w motywach (25)–(28), przed podjęciem decyzji w sprawie zgłoszonego środka Niemcy oceniły różne warianty strategiczne. Władze niemieckie rozważyły trzy alternatywne scenariusze polityki: (i) poleganie na istniejącym EU ETS i celach w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, (ii) krajowa cena minimalna emisji CO₂ dla sektorów już objętych EU ETS, (iii) zamknięcie regulacyjne bez rekompensaty. Zdaniem Niemiec zgłoszony środek jest adekwatny z punktu widzenia instrumentu polityki służącego odchodzeniu od węgla brunatnego w Niemczech w sposób racjonalny pod względem kosztów, przewidywalny, społecznie akceptowalny i bezpieczny pod względem prawnym.
- (377) Komisja przyjmuje do wiadomości wyjaśnienie Niemiec, że te inne warianty strategiczne nie zostały utrzymane, ponieważ nie pozwoliłyby one na zapewnienie rozwoju działalności gospodarczej w obszarze produkcji energii elektrycznej z alternatywnych źródeł w równie ukierunkowany sposób i nie byłoby możliwe określenie z góry ścieżki stopniowego zamykania, co miałoby negatywny wpływ na bezpieczeństwo dostaw i pracowników sektora. Zdaniem Komisji z uwagi na fakt, że głównym celem władz niemieckich jest zmniejszenie emisji CO₂ w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej oraz że elektrownie zasilane węglem brunatnym generują znaczne emisje (np. w 2021 r. elektrownie zasilane węglem brunatnym wyemitowały 110 mln ton CO₂, zob. motyw (17)), uzasadniony jest wniosek Niemiec, że neutralność klimatyczną można osiągnąć wyłącznie w przypadku konkretnego ukierunkowania środka na sektor energii produkowanej z węgla brunatnego.
- (378) Ponadto Komisja zauważa, że nakazanie regulacyjnego zamknięcia od 2020 r. stanowiłoby silniejszą interwencję w prawa własności RWE (zob. sekcja 6.1.2.1 dotycząca zasad interwencji w zakresie praw własności na mocy GG), co najprawdopodobniej spowodowałoby usunięcie podstawy biznesowej opartego na konsensusie odchodzenia od węgla brunatnego uzgodnionego między rządem niemieckim a operatorami w umowie z 2021 r., która obejmuje kompleksowe zrzeczenie się środków prawnych (zob. motyw (232)), a tym samym mogłoby zagrozić osiągnięciu celów klimatycznych na lata 2030 i 2045. W związku z tym Komisja uznaje stopniowe zamykanie rozłożone na dłuższy okres za zasadne.
- (379) Komisja stwierdza ponadto, że bezzwrotna dotacja jest najwłaściwszym instrumentem pomocy do osiągnięcia zamierzonego celu w porównaniu na przykład z pożyczką lub gwarancją. Jedynie dotacja umożliwia zrekompensowanie RWE zysków, które to przedsiębiorstwo uzyskałoby w przypadku braku wcześniejszego zamknięcia.
- (380) Osoby trzecie twierdziły, że rekompensata i sposób jej obliczenia nie są odpowiednie, ponieważ wiele elektrowni zasilanych węglem brunatnym i tak zostałoby zamkniętych, tj. bez rekompensaty, pod wpływem sił rynkowych (motywy (170), (171), (174)). Komisja odnosi się w tym względzie do skorygowanych obliczeń przedstawionych przez Niemcy, z których wynika, że według szacunków osiem z dziewięciu zakładów RWE, w odniesieniu do których przedstawiono dane na zakład, odnotuje w latach 2021–2026 utracone zyski, oraz że wartość bieżąca netto tych utraconych zysków przekracza wartość bieżącą netto uzgodnionej rekompensaty na rzecz RWE (motywy (64)–(65)).

- (381) Niektóre osoby trzecie odniosły się do sprawy dotyczącej wsparcia na rzecz zamykania kopalń węgla w Polsce⁽¹⁵¹⁾ (zob. motywy (170) i (174)). Komisja zauważa, że pomoc ta została zatwierdzona decyzją Rady z 2010 r., która ma zastosowanie do przypadków zamknięcia niekonkurencyjnych kopalń węgla. Niniejsza sprawa jest jednak inna, ponieważ zgłoszony środek ma na celu zrekomensowanie utraconych przez RWE zysków związanych z eksploatacją elektrowni (zob. również motyw (430)). W związku z tym w niniejszej sprawie nie można wykorzystać jako analogii sprawy dotyczącej wsparcia na rzecz zamknięcia niekonkurencyjnych kopalń węgla w Polsce.
- (382) Osoby trzecie wskazały również, że Hiszpania wybrała inny środek w celu stopniowego odchodzenia od produkcji energii elektrycznej z węgla (motyw (172)). Komisja przypomina w tym względzie, że nie musi podejmować abstrakcyjnego rozważania wszelkich alternatywnych środków, które mogłyby wchodzić w grę, ponieważ choć zainteresowane państwo członkowskie musi szczegółowo przedstawić powody przyjęcia rozpatrywanego środka pomocy, to jednak nie jest ono zobowiązane do wykazania w sposób pozytywny, że żaden inny możliwy do wyobrażenia środek z definicji nie umożliwiłby osiągnięcia zamierzonego celu w lepszy sposób⁽¹⁵²⁾.
- (383) Ponadto Komisja zauważa, że okoliczności związane z odchodzeniem od węgla w Hiszpanii i w Niemczech są różne. Po pierwsze, należy zauważyć, że państwa członkowskie dysponują dużym marginesem swobody przy podejmowaniu decyzji w sprawie swojej polityki energetycznej i klimatycznej. Trybunał potwierdził prawo państwa członkowskiego do decydowania o swoim koszyku energii elektrycznej zgodnie z art. 194 TFUE⁽¹⁵³⁾. W związku z tym Komisja będzie wyrażać obawy dotyczące wybranego środka w kontekście postępowania w sprawie pomocy państwa tylko wówczas, gdy jest oczywiste, że istnieją polityka i instrument pomocy w mniejszym stopniu zakłócające konkurencję, które pozwoliłyby osiągnąć takie same rezultaty jak środek zgłoszony przez państwo członkowskie. W niniejszej sprawie żadne z państw członkowskich wymienionych przez osoby trzecie nie jest porównywalne z Niemcami, w szczególności ze względu na fakt, że produkcja energii opartej na węglu brunatnym nie odgrywała tak istotnej roli w ich koszyku energetycznym. Ponadto Niemcy wykazały, że inne formy, takie jak minimalna cena emisji dwutlenku węgla, akcyza lub surowsze limity intensywności emisji, doprowadziłyby do mniej ukierunkowanych rezultatów lub nie pozwoliłyby rządowi na sterowanie stopniowym odchodzeniem od węgla brunatnego w ten sam sposób, aby w szczególności doprowadzić do uspokojenia nastrojów społecznych, zapewnić pewność i przewidywalność prawa, wziąć pod uwagę powiązania między elektrowniami zasilanymi węglem brunatnym a kopalniami oraz zapewnić, aby ograniczenie produkcji energii elektrycznej w oparciu o węgiel brunatny było możliwie najbardziej efektywne dla całego systemu (zob. motywy (25)–(29) i (232)). W związku z tym analogie stosowane przez osoby trzecie nie mogą zostać przeniesione na zgłoszony środek.
- (384) Ponadto Komisja zauważa, że zgłoszony środek jest wdrażany nie tylko na mocy prawa, ale również na podstawie umowy, w której operatorzy rzekli się swoich praw do zakwestionowania rekompensaty. Daje to państwu pewność, że ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej nie zostanie zakwestionowana przez operatorów, czego sama ustawa nie mogłaby zapewnić.
- (385) Podsumowując, Komisja stwierdza, że zgłoszony środek jest dobrze ukierunkowany na rozwój produkcji energii elektrycznej ze źródeł alternatywnych, łagodząc jednocześnie wpływ na bezpieczeństwo dostaw, a także przewidywalność zamknięć oraz przyczyniając się do osiągnięcia przez Niemcy krajowych celów w zakresie redukcji emisji. Zgłoszony środek jest zatem zgodny z pkt 429 CEEAG i jest odpowiednim instrumentem przyczyniającym się do rozwoju niektórych rodzajów działalności gospodarczej.

6.3.3.1.3. Proporcjonalność

- (386) W pkt 430 wytycznych zawarto wymóg, aby pomoc była co do zasady przyznawana w drodze procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji na podstawie jasnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych kryteriów. Wymóg ten nie dotyczy sytuacji, w której państwo członkowskie wykazuje, że jest mało prawdopodobne, aby procedura przetargowa była z przyczyn obiektywnych zgodna z zasadami konkurencji. Może to mieć miejsce na przykład, gdy liczba potencjalnych uczestników jest ograniczona, pod warunkiem że nie wynika to z dyskryminacyjnych kryteriów kwalifikowalności.

⁽¹⁵¹⁾ Decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa SA.100533 (2021/NN) – Polska – Zmiany polskim programie wspierania zamykania kopalń węgla (Dz.U. C 231 z 30.6.2023, s. 8).

⁽¹⁵²⁾ Wyrok Sądu z dnia 21 grudnia 2022 r., Breuninger/Komisja, T-260/21, ECLI:EU:T:2022:833, pkt 63.

⁽¹⁵³⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, pkt 80.

- (387) Niemcy twierdzą, że procedura przetargowa nie powinna być w niniejszej sprawie wymagana. Po pierwsze, Komisja przypomina motyw (14) decyzji o wszczęciu postępowania i motyw (16) decyzji w sprawie odchodzenia od węgla kamiennego w Niemczech, zgodnie z którymi elektrownie zasilane węglem brunatnym są nierozzerwalnie powiązane z kopalniami, co wymaga bardziej systemowego podejścia. W przeciwieństwie do niemieckich elektrowni zasilanych węglem kamiennym, które pozyskują węgiel z rynku światowego poza Niemcami, elektrownie zasilane węglem brunatnym pozyskują węgiel z pobliskich kopalń. Węgiel brunatny nie jest towarem będącym przedmiotem handlu na rynku światowym, ponieważ jego stosunkowo niska wartość opała sprawia, że transport dużych ilości na znaczne odległości jest nieopłacalny. Dotyczy to również niemieckich kopalń węgla brunatnego i elektrowni zasilanych węglem brunatnym, w których cały proces jest realizowany w taki sposób, że elektrownie w regionie wykorzystują węgiel brunatny pozyskiwany w tym samym regionie. Niemcy wykazały, że wydobycie węgla brunatnego wymaga długich horyzontów planowania przestrzennego i czasu na wprowadzenie zmian w planowaniu. W związku z tym harmonogram zamykania elektrowni opiera się również na czynnikach technicznych i czynnikach związanych z planowaniem, co utrudniłoby przeprowadzenie aukcji o niepewnych wynikach. Takie względy planowania przestrzennego nie dotyczą niemieckich elektrowni węgla kamiennego (zob. motyw (32)). Ponadto na obszarze reńskiego zagłębia górniczego, który zasilają wszystkie tamtejsze elektrownie zasilane węglem brunatnym, RWE jest jedynym operatorem kopalń i większych elektrowni, dlatego elektrownie na tym obszarze nie mogły zostać objęte procedurą przetargową (zob. motyw (32)). W związku z tym Komisja zgadza się z władzami niemieckimi, że w przedmiotowej sprawie nie można wymagać przeprowadzenia procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji, a stopniowe odchodzenie od węgla brunatnego wymaga bardziej systemowego podejścia.
- (388) Niektóre osoby trzecie nie zgadzają się z tym poglądem i stwierdziły, że w celu stworzenia konkurencji w przetargach małe instalacje zasilane węglem brunatnym i większe instalacje mogły być objęte wspólnym przetargiem (zob. motyw (198)).
- (389) Komisja zauważa, że sytuacja mniejszych elektrowni zasilanych węglem brunatnym jest inna ze względu na ich bardziej zróżnicowaną strukturę właścicielską (*około 45 różnych mniejszych instalacji zasilanych węglem brunatnym eksploatowanych w Niemczech*), składającą się zazwyczaj z użytkowników przemysłowych zużywających własną energię elektryczną (a często także ciepło). W istocie, jeśli chodzi o niektóre mniejsze elektrownie, które wytwarzają również ciepło w konfiguracji CHP, datę ich likwidacji ustalono w innym instrumencie służącym dekarbonizacji (*Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz*, ustawa o kogeneracji) (zob. motyw (271)). Ponadto, ze względu na ich rozmiary, ewentualne zamknięcie mniejszych instalacji zasilanych węglem brunatnym nie ma takich samych skutków dla pobliskich kopalń, jak ma to miejsce w przypadku dużych elektrowni zasilanych węglem brunatnym ⁽¹⁵⁴⁾. Gdyby jednak kopalnie węgla brunatnego (należące do tych samych właścicieli co duże elektrownie zasilane węglem brunatnym) nie miały wyrażonej ścieżki wycofywania, jak przewidziano w zgłoszonym środku, mniejsze instalacje węgla brunatnego zależne od kopalń mogłyby mieć trudności z dostępnością paliwa. W związku z tym obie grupy (małe i duże zakłady) nie byłyby w stanie uczestniczyć w tych samych aukcjach na równych warunkach.
- (390) Ponieważ w tym przypadku brak jest procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji, Komisja dokona oceny proporcjonalności w poszczególnych przypadkach w celu sprawdzenia, czy wspomniana rekompensata jest ograniczona do niezbędnego minimum, zgodnie z pkt 432 CEEAG. W tym kontekście Komisja szczegółowo przeanalizuje założenia przyjęte przez państwa członkowskie na potrzeby określenia utraconych zysków i dodatkowych kosztów, na podstawie których obliczono rekompensatę z tytułu wcześniejszego zamknięcia działalności, porównując spodziewaną rentowność w przypadku scenariusza faktycznego ze scenariuszem alternatywnym. Scenariusz alternatywny powinien być oparty na należycie uzasadnionych założeniach, realistycznym rozwoju sytuacji na rynku oraz odzwierciedlać prognozowane przychody i koszty każdego z odnośnych podmiotów, z uwzględnieniem możliwych bezpośrednich powiązań funkcjonalnych między podmiotami.
- (391) Komisja zauważa, że po przyjęciu decyzji o wszczęciu postępowania Niemcy przedłożyły skorygowane obliczenia utraconych zysków elektrowni RWE (zob. motywy (63)–(75)), które mają zostać zamknięte zgodnie z ustawą o zakończeniu produkcji energii węglowej i ustawą zmieniającą ⁽¹⁵⁵⁾.
- (392) W dokładniejszym ujęciu, w odniesieniu do sześciu już zamkniętych zakładów założenia przyjęte w skorygowanych obliczeniach (np. dotyczące cen energii elektrycznej i emisji CO₂ oraz inflacji) opierają się na oczekiwaniach rynkowych i informacjach, które były dostępne bezpośrednio przed odpowiednimi datami zamknięcia tych jednostek ⁽¹⁵⁶⁾. Komisja uważa takie podejście za zasadne, ponieważ to właśnie była kwota zysków, której utracenia RWE mogło się spodziewać po zamknięciu zakładów.

⁽¹⁵⁴⁾Jak opisano w motywie 26 decyzji w sprawie odchodzenia od węgla kamiennego w Niemczech, Niemcy oczekiwały, że wszystkie oferty dotyczące małych zakładów węgla brunatnego obejmą łącznie jedynie 0,9 GW. Dla porównania każdy z kilku indywidualnych zakładów RWE (takich jak Niederaußer K, Neurath F (BoA 2), Neurath G (BoA 3)) ma taką samą zdolność wytwórczą albo nawet większą.

⁽¹⁵⁵⁾Niemcy nie przedstawiły szczegółowych długoterminowych obliczeń dla siedmiu zakładów zamykanych po 2027 r., ponieważ istniejące dane i obliczenia dotyczące zakładów zamykanych przed 2027 r. są już wystarczające, aby uzasadnić kwotę rekompensaty w ramach zmienionego środka RWE.

⁽¹⁵⁶⁾Uznaje się, że dotyczy to również zakładu Frechen/Wachtberg zamkniętego w grudniu 2022 r., w przypadku którego ze względu na praktyczne aspekty terminu przedłożenia 23 grudnia 2022 r. oczekiwania rynkowe zaczerpnięto z dwutygodniowego okresu przypadającego na dwa miesiące przed faktycznym zamknięciem.

- (393) W przypadku trzech zakładów, które mają zostać zamknięte w styczniu i marcu 2025 r., skorygowane obliczenia opierają się na najbardziej aktualnych informacjach dostępnych w momencie przedkładania skorygowanych obliczeń. Komisja uważa to podejście za rozsądne i zgodne z orzecznictwem Trybunału⁽¹⁵⁷⁾.
- (394) W odniesieniu do kwestii istotności kluczowych założeń (ceny emisji CO₂ i energii elektrycznej) stosowanych w przypadku tych trzech zakładów w skorygowanych obliczeniach i zmian na rynku, które miały miejsce od czasu przedłożenia zmienionych obliczeń i od czasu przyjęcia decyzji o rozszerzeniu, Komisja uznaje argumenty Niemiec, że dalsza aktualizacja tych założeń nie jest konieczna, za rozsądne i uzasadnione (zob. motyw (75)). Standardową praktyką branżową dla operatorów węgla brunatnego jest bowiem wykorzystywanie produktów typu *future* oferowanych przez giełdy w celu zabezpieczenia finansowego swoich marż w nadchodzącym okresie w sposób stabilny i przewidywalny oraz uniknięcia narażenia na znaczne wahania cen na rynku kasowym.
- (395) Komisja zauważa, że typowy horyzont zabezpieczeń stosowany przez operatorów elektrowni zasilanych węglem brunatnym wynosi trzy lata i odpowiada zakresowi płynności niemieckiego rynku energii elektrycznej⁽¹⁵⁸⁾. W związku z tym w scenariuszu alternatywnym możliwe byłoby wejście tych trzech zakładów na rynek w okresie od dnia 21 października 2022 r. do dnia 4 listopada 2022 r. (gdy dane z rynku dotyczące tych elektrowni zostały pobrane do celów obliczenia utraconych zysków) i stopniowa sprzedaż planowanej produkcji energii elektrycznej przez co najmniej część okresu po zamknięciu w scenariuszu faktycznym i zakup odpowiedniej ilości uprawnień do emisji. RWE zgodziło się, że sprzedaż energii elektrycznej na podstawie kontraktów terminowych typu forward jest ogólną praktyką biznesową (zob. motyw (179)b)). Niemcy argumentowały, że jest to zatem prawdopodobne zachowanie w scenariuszu alternatywnym.
- (396) Komisja uważa, że ponieważ transakcja miałaby miejsce w 2022 r., prawdopodobne jest, że w tym momencie RWE byłoby w stanie sprzedać energię elektryczną, która miałaby zostać dostarczona do końca 2025 r. Zamknięcie tych trzech zakładów planowane jest na styczeń i marzec 2025 r. Komisja uznaje zatem obliczenie utraconych zysków dla tych trzech zakładów do końca 2025 r. za wiarygodny scenariusz alternatywny. Niemcy zgłaszają utracone zyski dla tych zakładów również za 2026 r. w kwocie 131 mln EUR lub 6 % całkowitych utraconych zysków w ujęciu wartości bieżącej netto (te trzy zakłady są jedynymi, w odniesieniu do których zgłasza się utracone zyski za 2026 r., zob. motyw (258)). Komisja zauważa, że nawet bez utraconych zysków tych trzech zakładów za 2026 r. pozostała część utraconych zysków (2,0 mld EUR w ujęciu wartości bieżącej netto) jest nadal wyższa niż kwota rekompensaty (1,7 mld EUR w ujęciu wartości bieżącej netto). Tak więc takie zachowawcze podejście nie zmieniałoby zasadniczo wyniku wskazującego, że wartość bieżąca kwoty rekompensaty jest niższa od utraconych zysków.
- (397) W następstwie decyzji o wszczęciu postępowania strony trzecie wyraziły obawy, że niektóre kluczowe parametry rekompensaty były nierealistyczne lub nieodpowiednie (zob. motywy (190), (197), (203) i (205)). Komisja uważa, że skorygowane obliczenia uwzględniają te obawy. W szczególności zob. motywy (393)–(396) i (410)–(411) odnoszące się do założeń dotyczących cen energii elektrycznej i emisji CO₂; motywy (397), (403), (405) i (412) dotyczące długości okresu, w odniesieniu do którego oblicza się utracone zyski; motywy (399)–(400) dotyczące braku mechanizmu aktualizacji oraz motyw (406) dotyczący uwzględniania i traktowania kosztów stałych. Kilka osób trzecich krytycznie odniosło się do przejrzystości środka, w szczególności procesu opracowywania środka, czyli obliczenia rekompensaty i niepewności dotyczącej konkretnej działalności, do której odnosi się rekompensata (zob. motywy (193), (197), (203), (204) i (205)). Komisja uważa, że skorygowane obliczenia uwzględniają te obawy, ponieważ wskazują, że utracone zyski tylko określonej grupy zakładów są wystarczające do uzasadnienia kwoty rekompensaty (zob. motyw (403)).

⁽¹⁵⁷⁾ Wyrok Trybunału z dnia 26 października 2016 r., DEI/Komisja, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, pkt 49; zob. również wyrok Trybunału z dnia 29 kwietnia 2021 r., C-847/19 P – Achemos Grupp i Achema/Komisja, ECLI:EU:C:2021:343, pkt 43; oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 marca 2021 r., C-362/19 P – Komisja/Fútbol Club Barcelona, ECLI:EU:C:2021:169, pkt 62–64.

⁽¹⁵⁸⁾ Zob. np. BloombergNEF: Mapping Power Sector Hedges in Europe, 13 sierpnia 2019 r., publikacja dostępna pod adresem: <https://about.bnef.com/>.

- (398) Ponadto zgodnie z pkt 433 CEEAG w przypadku gdy zamknięcie działalności związanej z węglem następuje ponad trzy lata po przyznaniu rekompensaty, państwo członkowskie musi wprowadzić mechanizm aktualizacji obliczeń rekompensaty w oparciu o najnowsze założenia, chyba że jest w stanie wykazać, dlaczego zastosowanie takiego mechanizmu nie jest uzasadnione ze względu na wyjątkowe okoliczności w danej sytuacji.
- (399) Jak opisano w motywie (76), Niemcy przedstawiły powody, dla których w przedmiotowej sprawie mechanizm aktualizacji nie jest konieczny, ponieważ zamknięcie elektrowni nastąpi w zbliżonym czasie. Komisja zgadza się z Niemcami. Komisja zauważa, że w odniesieniu do zakładów RWE, które zostały już zamknięte, przyjęte założenia są możliwie najbliższe faktycznego zamknięcia zakładów. W odniesieniu do zakładów, które mają zostać zamknięte w przyszłości, zamknięcie trzech zakładów uwzględnionych w skorygowanych obliczeniach zaplanowano na 31 marca 2025 r., tj. w okresie krótszym niż trzy lata od dzisiaj i od momentu, od którego wyprowadzono założenia przedstawione Komisji (tj. październik/listopad 2022 r.), natomiast w przypadku elektrowni, które mają zostać zamknięte po tej dacie, nie oszacowano żadnych utraconych zysków. Komisja przypomina również, że momentem przyznania zmienionego środka RWE jest powiadomienie o decyzji Komisji (zob. motyw (78)), które również następuje mniej niż trzy lata przed planowanym zamknięciem ostatniego z trzech zakładów. W związku z tym, a także w świetle argumentów przedstawionych w motywie (396) dotyczących głównych założeń, Komisja uważa, że w przypadku zmienionego środka RWE mechanizm aktualizacji nie jest konieczny.
- (400) Ocena Komisji dotycząca skorygowanych obliczeń przewidywanej rekompensaty w ramach zmienionego środka RWE, przy uwzględnieniu wątpliwości wyrażonych w decyzji o wszczęciu postępowania, jest następująca:

6.3.3.1.3.1. Utracone zyski sięgają daleko w przyszłość

- (401) W skorygowanych obliczeniach zmienionego środka RWE szacuje się, że utracone zyski elektrowni RWE zasilanych węglem brunatnym podlegających wcześniejszemu zamknięciu wynoszą 2,2 mld EUR w 2022 r., natomiast wartość bieżąca netto uzgodnionej rekompensaty wynosi 1,7 mld EUR. W związku z tym wartość bieżąca netto rekompensaty jest niższa niż szacowane utracone zyski.
- (402) Komisja zauważa, że ze skorygowanych obliczeń Niemiec wynika, iż według szacunków osiem z 16 zakładów RWE ujętych w harmonogramie stopniowego wycofywania odnotowuje w latach 2021–2026 utracone zyski. Chociaż jest to znacznie krótszy termin niż w przypadku danych przedłożonych przed przyjęciem decyzji o wszczęciu postępowania i stanowi krok w kierunku bardziej ostrożnej i racjonalnej oceny, Komisja zauważa, że z powodów przedstawionych w motywach (396) i (397) nie uwzględni twierdzeń Niemiec dotyczących utraconych zysków za 2026 r. Niemcy nie przedstawiły obliczeń dla siedmiu zakładów zamykanych po 2026 r., ponieważ ich zdaniem obliczenia dotyczące zakładów zamykanych przed tą datą są już wystarczające, aby uzasadnić kwotę rekompensaty w ramach zmienionego środka RWE.
- (403) Komisja zauważa, że w odniesieniu do już zamkniętych zakładów elektrowni utracone zyski zależą w znacznym stopniu od oczekiwań rynkowych dotyczących przyszłych cen energii elektrycznej i emisji CO₂ w momencie ich zamknięcia. W związku z tym nie wszystkie zakłady RWE, które zostały już zamknięte, utraciły zyski (zob. motyw (66)).
- (404) Komisja zauważa, że w przeciwieństwie do danych przedstawionych przed decyzją o wszczęciu postępowania w skorygowanych obliczeniach na potrzeby oszacowania utraconych zysków w ostrożnym scenariuszu alternatywnym uwzględniono jedynie ograniczony okres krótszy niż trzy lata, który jest wcześniejszy niż planowane daty zamknięcia zakładów. Znacznie zmniejsza to niepewność dotyczącą prognoz, zwłaszcza w odniesieniu do parametrów wejściowych, które mają duży wpływ na utracone zyski, takich jak ceny emisji CO₂ i energii elektrycznej lub zakładany okres eksploatacji zakładów. Im krótszy jest horyzont czasowy, tym mniejsze jest prawdopodobieństwo wystąpienia nieoczekiwanych lub zakłócających zdarzeń lub zmian w zakładanych tendencjach. Przyczynia się to w znacznym stopniu do rozwiania wątpliwości wyrażonych w motywach (123)–(132) decyzji o wszczęciu postępowania, w których Komisja argumentowała, że przedstawione obliczenia sięgały daleko w przyszłość i były niepewne.

- (405) Po stronie kosztów skorygowane obliczenia obejmują nie tylko koszty stałe elektrowni, ale również stałe koszty kopalń. Komisja zauważa, że wydaje się to zgodne z praktyką branżową, ponieważ kopalnie węgla brunatnego i elektrownie zasilane węglem brunatnym są zwykle uważane za część jednego nierozdzielonego systemu gospodarczego (zob. motywy (67) i (259)). Obliczenia przedstawione przed decyzją o wszczęciu postępowania obejmowały jedynie zmienne koszty wydobycia, które zwykle zaniżały koszty produkcji i zawyżały utracone zyski. Z kolei w skorygowanym obliczeniu uwzględniono całkowite koszty wydobycia (koszty stałe i zmienne), które Komisja uznaje za bardziej realistyczne i zasadne. Komisja uważa również, że rozsądnym założeniem jest stabilność kosztów wydobycia na jednostkę produkcji, biorąc pod uwagę krótkie terminy określone w scenariuszu alternatywnym.
- (406) W odniesieniu do okresu eksploatacji elektrowni w przypadku braku ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej i związanych z tym wątpliwości wyrażonych w motywach 124–125 decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważa, że w skorygowanych obliczeniach nie zakłada się już okresu eksploatacji do 70 lat. Wynika to ze znacznie krótszych okresów obejmujących utracone zyski przyjętych w skorygowanych obliczeniach. Ponadto na podstawie skorygowanych obliczeń nie planuje się zamknięcia żadnej elektrowni, w przypadku której zgłaszane są utracone zyski, po upływie okresu dłuższego niż trzy lata od ostatniego roku, w odniesieniu do którego zgłaszane są zyski w scenariuszu alternatywnym; w istocie siedem z ośmiu zakładów, w odniesieniu do których zgłaszane są utracone zyski, ma funkcjonować o zaledwie dwa lata dłużej, niż zgłaszane są zyski w scenariuszu alternatywnym (motyw (65)). W związku z tym niewielka różnica w scenariuszu faktycznym i alternatywnym w skorygowanych obliczeniach umożliwia Komisji rozstrzygnięcie wątpliwości wyrażonych w motywach (124)–(125) decyzji o wszczęciu postępowania, o co wnioskuje Niemcy (sekcja 5.3.4).
- (407) Ponadto w odniesieniu do wątpliwości dotyczących inwestycji niezbędnych do utrzymania długoterminowej eksploatacji elektrowni (zob. motywy (126)–(127) decyzji o wszczęciu postępowania) Komisja zauważa, że znacznie krótsze okresy dotyczące prognozowanych utraconych zysków ujęte w skorygowanych obliczeniach w wystarczającym stopniu wyjaśniają wątpliwości, zgodnie z twierdzeniem Niemiec (motyw (263)). W odniesieniu do elektrowni Niederaußer D, w przypadku której Komisja wyraziła szczególną wątpliwość, czy elektrownia ta będzie w stanie działać po 2020 r. ze względu na konieczność zapewnienia zgodności z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych (2010/75/UE) i powiązanymi surowszymi normami dla dużych obiektów energetycznego spalania, Komisja zauważa, że Niemcy nie uwzględniają już w skorygowanych obliczeniach szacunkowych utraconych zysków dla tego zakładu (motyw (263)).
- (408) Komisja wyraziła wcześniej wątpliwości dotyczące niepewności przyszłych prognoz (motyw (129) decyzji o wszczęciu postępowania). Komisja zauważa obecnie, że w skorygowanych obliczeniach wykorzystano weryfikowalne i niezależne dane rynkowe, które były dostępne bezpośrednio przed datą zamknięcia (w odniesieniu do zamkniętych zakładów) lub w momencie przedłożenia skorygowanych obliczeń (w odniesieniu do nadal działających zakładów) (motyw (67)). W skorygowanych obliczeniach uwzględniono również jedynie ograniczony okres oszacowania utraconych zysków, co znacznie zmniejsza niepewność przyszłych prognoz. Ponadto wiarygodna wydaje się również stopa dyskontowa (WACC w wysokości 7,5 %) zastosowana do dyskontowania zarówno utraconych zysków, jak i rekompensaty, biorąc pod uwagę skrócone okresy szacowania utraconych zysków (zob. motyw (264)). Komisja stwierdza zatem, że jej wątpliwości dotyczące niepewności przyszłych prognoz zostały wyjaśnione.
- (409) W odniesieniu do wątpliwości dotyczących cen paliwa i emisji CO₂ (zob. motyw (130) decyzji o wszczęciu postępowania) Komisja zwraca uwagę, że skorygowane obliczenia Niemiec uwzględniają zaktualizowane i oparte na zasadach rynkowych oczekiwania dotyczące cen emisji CO₂, paliwa i energii elektrycznej⁽¹⁵⁹⁾. Aspekt ten odgrywa istotną rolę w ocenie rentowności przedmiotowych elektrowni, ponieważ ceny energii elektrycznej wpływają na przychody ze sprzedaży energii elektrycznej, a ceny emisji CO₂ wpływają na najistotniejszy i niepewny składnik kosztów operacyjnych elektrowni zasilanych węglem brunatnym. W szczególności w odniesieniu do zakładów, które w momencie przedłożenia skorygowanych obliczeń były już zamknięte, w skorygowanych obliczeniach wykorzystuje się średnią notowań produktów typu *future* na EEX z okresu dwóch tygodni bezpośrednio przed odpowiednimi datami zamknięcia, natomiast w przypadku zakładów zamykanych po przedłożeniu skorygowanych obliczeń w obliczeniach wykorzystuje się średnią notowań zarejestrowaną w okresie od 21 października 2022 r. do 4 listopada 2022 r.

⁽¹⁵⁹⁾ Ceny paliw (węgiel kamienny i gaz) wpływają na oczekiwania w zakresie cen energii elektrycznej, ponieważ elektrownie węglowe i gazowe zazwyczaj są głównymi podmiotami kształtującymi ceny na rynku. W związku z tym kontrakty terminowe na ceny energii elektrycznej w sposób dorozumiany zawierają prognozy dotyczące zmian cen paliw.

- (410) Komisja zauważa również, że znacznie krótszy okres, za który uwzględnia się utracone zyski, zmniejsza niepewność prognozowanych cen emisji CO₂ i energii elektrycznej. Te ramy czasowe obejmują jedynie kilka lat w przyszłości, w przeciwieństwie do obliczeń przedłożonych przez Niemcy przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania, które w niektórych przypadkach sięgały do 2061 r. Skrócone okresy umożliwiły wykorzystanie w skorygowanych obliczeniach oczekiwań rynkowych i oczekiwanych najnowszych zmian cen. Zorganizowany niemiecki rynek energii elektrycznej z przejrzystym procesem ustalania cen na podstawie konkurencyjnych ofert daje możliwość zabezpieczenia kontraktów na energię elektryczną, na przykład za pośrednictwem platformy aukcyjnej EEX, która jest wykorzystywana przez RWE do finansowego zabezpieczenia swojej sprzedaży energii elektrycznej poprzez zakupy tego samego asortymentu produktów, co produkty, które wykorzystano do obliczenia utraconych zysków w scenariuszu alternatywnym⁽¹⁶⁰⁾. Wykorzystanie tych rzeczywistych i weryfikowalnych danych dotyczących cen rynkowych jako podstawy scenariusza alternatywnego do obliczenia utraconych zysków znacznie wzmacnia solidność skorygowanych obliczeń, ponieważ odpowiada to standardowym zachowaniom zabezpieczającym RWE w wiarygodnym horyzoncie czasowym.
- (411) Wykorzystanie nowszych założeń cenowych i krótszych okresów do obliczenia utraconych zysków przedstawionych w skorygowanych obliczeniach jest również zgodne z pkt 433 CEEAG, w którym wymaga się wprowadzenia mechanizmu aktualizacji, jeżeli faktyczne zamknięcie elektrowni węglowych następuje ponad trzy lata po przyznaniu rekompensaty. W przypadku zakładów RWE Komisja uważa, że początkowa wątpliwość dotycząca adekwatności prognozowanych cen paliwa i emisji CO₂ została wyjaśniona, nawet przy uwzględnieniu ostrożniejszego podejścia niż wymagane w pkt 433 CEEAG. Pomoc przyznawana jest w okresie krótszym niż trzy lata przed faktycznym zamknięciem wszystkich ośmiu zakładów, w odniesieniu do których Niemcy zgłaszają utracone zyski, a jej proporcjonalność ocenia się na podstawie założeń, które z punktu widzenia zamknięcia nie są starsze niż trzy lata. Co więcej, szacowane utracone zyski, które są wystarczające do przekroczenia kwoty rekompensaty wyrażonej w wartości bieżącej netto, nie wykraczają poza okres trzech lat od momentu zamknięcia tych ośmiu zakładów, a także nie wykraczają poza typowy horyzont zabezpieczenia tych zakładów (od momentu, w którym przyjęto założenia dotyczące kluczowych parametrów).
- (412) W odniesieniu do wątpliwości wyrażonych w motywie (131) decyzji o wszczęciu postępowania, w którym Komisja zwraca uwagę, że nie otrzymała danych dotyczących każdego z zakładów zaplanowanych do zamknięcia, Komisja zwraca uwagę, że skorygowane obliczenia zawierają dane dotyczące każdego z dziewięciu zakładów RWE, które mają zostać zamknięte do 31 marca 2025 r. Komisja przyjmuje do wiadomości argument Niemiec, zgodnie z którym jest to wystarczające, aby uzasadnić kwotę rekompensaty (motyw (266)), i uważa, że jej wątpliwości dotyczące tej kwestii zostały wyjaśnione.
- (413) Jeżeli chodzi o wątpliwości wyrażone w motywie (132) decyzji o wszczęciu postępowania dotyczące braku analizy wrażliwości w odniesieniu do cen emisji CO₂ i energii elektrycznej, Komisja zauważa, że w skorygowanych obliczeniach wykorzystano w scenariuszu alternatywnym rzeczywiste i weryfikowalne dane dotyczące cen rynkowych i symulują one standardowe zachowanie zabezpieczające operatorów elektrowni zasilanych węglem brunatnym w realistycznym horyzoncie czasowym. Kontrastuje to z danymi przedłożonymi przed przyjęciem decyzji o wszczęciu postępowania, w których zastosowano założenia nierynkowe rozciągające się w długim horyzoncie czasowym. Ponadto w przypadku zakładów, które zostały już zamknięte, do obliczenia ich utraconych zysków wykorzystano najbardziej aktualne prognozy dostępne przed zamknięciem, co zdaniem Komisji sprawia, że potrzeba analizy wrażliwości staje się nieaktualna. Dotyczy to również trzech zakładów, których nie zamknięto i w przypadku których Niemcy również zgłaszają utracone zyski. W odniesieniu do tych zakładów Komisja uważa, że argumenty przedstawione w motywach (395) i (396) wskazują na realistyczną możliwość zablokowania marż operacyjnych w scenariuszu alternatywnym w momencie przedkładania skorygowanych obliczeń, w oparciu o zachowanie RWE na wspólnym rynku.
- (414) Zdaniem Komisji fakt, iż systemowy wpływ zamykania elektrowni na niemiecki rynek energii elektrycznej jest uwzględniany w postaci niższych cen energii elektrycznej w scenariuszu alternatywnym (w porównaniu z rzeczywistymi oczekiwaniami rynkowymi w scenariuszu faktycznym), przyczynia się do solidności skorygowanych obliczeń. W scenariuszu alternatywnym ceny energii elektrycznej są niższe w porównaniu ze scenariuszem faktycznym, ponieważ w pierwszym przypadku działa więcej zakładów zasilanych węglem brunatnym, a większy popyt można zaspokoić za pomocą stosunkowo tańszych zdolności wytwórczych. Konkretnie ceny energii elektrycznej w scenariuszu alternatywnym są niższe o 1,7 % w 2023 r. i o 3,2 % w 2026 r. niż w scenariuszu faktycznym (zob. motyw (74)). Oznacza to, że utracone zyski obliczone w scenariuszu alternatywnym dla zakładów RWE są niższe, niż gdyby nie uwzględniono tego skutku. W związku z tym obliczenia skutkują bardziej ostrożnymi szacunkami utraconych zysków.

⁽¹⁶⁰⁾ Zob. np. BloombergNEF (2019), „Mapping Power Sector Hedges in Europe”, 13 sierpnia 2019 r., dostępne w internecie: <https://about.bnef.com/>.

- (415) Ponadto Komisja zauważa, że inne parametry skorygowanych obliczeń opracowano w taki sposób, że szacunki utraconych zysków są bardziej ostrożne niż obliczenia przedłożone przed przyjęciem decyzji o wszczęciu postępowania. W szczególności w skorygowanych obliczeniach nie uwzględniono przychodów z produkcji ciepła i rynku bilansującego, co zaniża utracone zyski. Ponadto w obliczeniach zakłada się, że pułap przychodów rynkowych dla wytwórców energii elektrycznej, który w momencie zaktualizowanego zgłoszenia zatwierdzono jedynie do 30 czerwca 2023 r., miał zostać przedłużony do 30 kwietnia 2024 r., co spowodowałoby zmniejszenie utraconych zysków elektrowni Frechen/Wachtberg. Ostatecznie rząd niemiecki postanowił nie przedłużać stosowania pułapu przychodów rynkowych po 30 czerwca 2023 r. ⁽¹⁶¹⁾. Gdyby zostało to uwzględnione w skorygowanych obliczeniach, wartość bieżąca netto utraconych zysków elektrowni Frechen/Wachtberg byłaby wyższa o 181 mln EUR. Ponadto w obliczeniach zakłada się, że zakłady Neurath D i E zostaną zamknięte 31 marca 2025 r. i utracone zyski uwzględnia się dopiero od tej daty, podczas gdy mogłyby one zostać zamknięte pod koniec marca 2024 r. i w związku z tym w pozostałych miesiącach 2024 r. i 2025 r. odnotować wyższe utracone zyski (motyw (259)).
- (416) W odniesieniu do twierdzeń osób trzecich dotyczących niewyjaśnionej długości okresu, w którym w skorygowanych obliczeniach obliczono utracone zyski (zob. motyw (194)), Komisja zauważa, że okres ten nie wykracza poza okres, który Niemcy uznały za konieczny do wykazania, że utracone zyski przekraczają rekompensatę. Jeżeli chodzi o pułap dochodów rynkowych stosowany w Niemczech w okresie od 1 grudnia 2022 r. do 30 czerwca 2023 r. na podstawie rozporządzenia Rady (UE) 2022/1854 ⁽¹⁶²⁾, w obliczeniach uwzględniono sytuację prawną w Niemczech; sam pułap nie jest przedmiotem tej procedury. W każdym razie argument strony trzeciej jest nieistotny, ponieważ trzy zakłady RWE, które rzekomo są traktowane korzystniej w odniesieniu do pułapu dochodów rynkowych, nie są uwzględnione w przedstawionych przez Niemcy skorygowanych obliczeniach utraconych zysków RWE, ponieważ zostaną one zamknięte dopiero po 2030 r. lub pod koniec 2030 r., a zatem nie mają wpływu na skorygowane obliczenia.
- (417) W odniesieniu do argumentu osoby trzeciej, zgodnie z którym elektrownie zasilane węglem brunatnym RWE wykorzystują obecnie ustawę o utrzymywaniu elektrowni zastępczych (motyw (208)), Komisja zauważa, że zakłady zasilane węglem brunatnym objęte tą ustawą ⁽¹⁶³⁾ są zakładami innymi niż te objęte zmienionym środkiem RWE. W związku z tym zakłady zasilane węglem brunatnym objęte zgłoszonym środkiem i zakłady objęte ustawą o utrzymywaniu elektrowni zastępczych nie pokrywają się.
- (418) Jeśli chodzi o argument osoby trzeciej, zgodnie z którym przy obliczaniu utraconych zysków RWE należy również uwzględnić potencjalne wsparcie państwa na rozbudowę elektrowni gazowych przystosowanych do wodoru na terenie zamkniętych elektrowni zasilanych węglem brunatnym (motyw (193)), Komisja jest usatysfakcjonowana wyjaśnieniami Niemiec w tym względzie, że w przypadku wszelkich odrębnych nowych środków na rzecz transformacji w kierunku produkcji energii neutralnej dla klimatu wsparcie będzie przydzielane w drodze ogólnych i przejrzystych przetargów otwartych dla wszystkich przedsiębiorstw oraz że takie nowe środki nie zapewnią żadnej gwarancji wsparcia dla RWE (zob. motyw (273)). Ponadto, gdyby takie nowe wsparcie miało być przyznane RWE, dotyczyłoby ono innych kosztów kwalifikowalnych, tj. kosztów związanych z budową nowego zakładu.

6.3.3.1.3.2. Mechanizm odroczonego zamknięcia i mechanizm rezerwy

- (419) Jak opisano w tabeli 3, jedna instalacja RWE będzie przeniesiona do mechanizmu odroczonego zamknięcia i otrzyma rekompensatę za okres, w którym pozostaje objęta mechanizmem (2029–2033), po czym zostanie ona na stałe zamknięta. Niemcy stwierdziły, że rekompensaty w ramach mechanizmu odroczonego zamknięcia są wypłacane niezależnie i nie ma on wpływu na rekompensatę w ramach zgłoszonego środka (motyw (35)).

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

⁽¹⁶²⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii (Dz.U. L 261I z 7.10.2022, s. 1).

⁽¹⁶³⁾ Zob. tabela 1 w decyzji Komisji z dnia 30 września 2022 r. w sprawie pomocy państwa SA.103662 Tymczasowa rezerwa dostaw węgla brunatnego na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej w celu oszczędzania gazu (Dz.U. C 439 z 18.11.2022, s. 1).

- (420) Jak stwierdzono w motywie (133) decyzji o wszczęciu postępowania, Komisja wstępnie stwierdziła, że kwoty rekompensaty w ramach mechanizmu odroczonego zamknięcia są nierozdzielnie związane z rekompensatą z tytułu zamknięcia. Komisja miała wątpliwości, czy mechanizm odroczonego zamknięcia stanowi odrębny środek, którego nie trzeba brać pod uwagę przy ocenie proporcjonalności.
- (421) W motywach (120)–(123) decyzji o rozszerzeniu Komisja dokonała dalszej analizy uwag przedstawionych przez Niemcy i stwierdziła na tym etapie, że obliczenia dotyczące obu instrumentów nie nakładają się na siebie.
- (422) Komisja podtrzymuje tę opinię i stwierdza, że nie dochodzi do nakładania się obliczeń. Biorąc pod uwagę wyjaśnienia przedstawione przez Niemcy i RWE (zob. motywy (276) i (179)), Komisja jest zdania, że płatności dotyczące mechanizmu odroczonego zamknięcia nie są istotne, ponieważ skorygowane obliczenia rekompensaty z tytułu wcześniejszego zamknięcia w ramach zgłoszonego środka nie obejmują elektrowni (Niederaußer G lub H), która zostałaby przeniesiona do mechanizmu odroczonego zamknięcia. Ponadto wynagrodzenie w ramach mechanizmu odroczonego zamknięcia nie powinno być uwzględniane w ocenie proporcjonalności zmienionego środka RWE, ponieważ są to dwa odrębne instrumenty:
- a) Po pierwsze, zgłoszony środek rekompensuje utracone zyski spowodowane obowiązkowym wcześniejszym zamknięciem instalacji węgla brunatnego RWE, natomiast mechanizm odroczonego zamknięcia przewiduje rekompensatę dla operatorów instalacji, które pozostają w trybie gotowości. W przypadku RWE oznacza to jedną instalację – Niederaußer G lub H, która będzie przeniesiona do mechanizmu odroczonego zamknięcia 31 grudnia 2029 r. i zostanie całkowicie zamknięta 31 grudnia 2033 r.
 - b) Po drugie, zgłoszony środek i mechanizm odroczonego zamknięcia dotyczą różnych okresów. Zgłoszony środek dotyczy ostatecznego zamknięcia od dnia 31 grudnia 2033 r., natomiast mechanizm odroczonego zamknięcia dotyczy okresu objęcia mechanizmem odroczonego zamknięcia, tj. od 31 grudnia 2029 r. do 31 grudnia 2033 r. Tak jest w przypadku Niederaußer G lub H, który jest jedynym zakładem RWE przenoszonym do mechanizmu odroczonego zamknięcia. W przypadku Niederaußer G lub H wejście do mechanizmu odroczonego zamknięcia przypada na dzień 31 grudnia 2029 r., podczas gdy ostateczne zamknięcie przypada na dzień 31 grudnia 2033 r. Oznacza to, że zgłoszony środek nie pokrywa się w czasie z wejściem do mechanizmu odroczonego zamknięcia zakładu Niederaußer G lub H. Ponadto Niederaußer G lub H nie uwzględniono w skorygowanych obliczeniach (zob. motyw (66)).
 - c) Po trzecie, zgłoszony środek i mechanizm odroczonego zamknięcia kierują się inną logiką, a wynagrodzenie oblicza się w inny sposób. W przypadku zgłoszonego środka wynagrodzenie oblicza się na podstawie różnych danych wejściowych i prognoz utraconych zysków, tj. jest to wynagrodzenie perspektywiczne obejmujące tylko lata po zamknięciu, natomiast mechanizm odroczonego zamknięcia obliczany jest na podstawie utraconych zysków we wzorze, który sprawdza rentowność z trzech poprzednich lat, tj. ma charakter retrospektywny, uwzględniając jedynie lata poprzedzające wejście do mechanizmu odroczonego zamknięcia. Ponadto w obliczeniach utraconych zysków nie uwzględnia się rekompensaty z tytułu mechanizmu odroczonego zamknięcia. W związku z tym koszty/zyski objęte tymi dwoma instrumentami nie pokrywają się.
 - d) Po czwarte, przepis ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej (ust. 45), zgodnie z którym pierwsza wypłata rekompensaty następuje pod koniec roku, w którym instalacja zasilana węglem brunatnym zostaje na stałe zamknięta po raz pierwszy lub przeniesiona do mechanizmu odroczonego zamknięcia, dotyczy momentu wypłaty rekompensaty, a nie zgłoszonego środka jako takiego. W związku z tym zgłoszony środek i mechanizm odroczonego zamknięcia nie są ze sobą nierozdzielnie związane, a wypłata zgłoszonego środka nie jest uzależniona od mechanizmu odroczonego zamknięcia i odwrotnie.

- (423) Ponadto Komisja jest zdania, że mechanizm odroczonego zamknięcia i zgłoszony środek są dwoma odrębnymi środkami również w świetle kryteriów określonych w orzecznictwie. Trybunał orzekł, iż nie można wykluczyć, że szereg kolejnych interwencji państwa w celu zastosowania art. 107 ust. 1 TFUE należy uznać za jedną interwencję. Może tak być, w szczególności w przypadku gdy kolejne interwencje w świetle ich chronologii, ich celu i sytuacji przedsiębiorstwa w chwili dokonania tych interwencji mają tak ścisły związek, że niemożliwe jest ich rozdzielenie⁽¹⁶⁴⁾. W niniejszej sprawie oba środki są podzielone na dwa różne okresy (zob. motyw (423)(b)). Służą one innemu celowi, ponieważ mechanizm odroczonego zamknięcia służy rynkowi w sytuacjach nadzwyczajnych i zapewnia operatorom rekompensatę za utrzymanie zakładów w gotowości, podczas gdy zgłoszony środek rekompensuje utracone zyski, które nie zostały uzyskane z powodu wcześniejszego odejścia od węgla brunatnego, ale nie zobowiązuje operatorów do kontynuowania produkcji energii elektrycznej pod pewnymi warunkami. Ponadto oba środki mają dwie różne podstawy prawne: mechanizm odroczonego zamknięcia jest uregulowany art. 50 ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej, natomiast wysokość rekompensaty i szczegóły zarządzania nią reguluje art. 44 ustawy o zakończeniu produkcji energii węglowej oraz umowa z 2021 r. i dokumenty je zmieniające. Ponadto mechanizm odroczonego zamknięcia jest zarządzany przez operatorów systemów i operatorów systemów przesyłowych, co nie ma miejsca w przypadku zgłoszonego środka. Z tych powodów środki te nie są ze sobą ściśle powiązane, a zatem nie są nierozdzielne. W związku z tym mechanizmu odroczonego zamknięcia i zgłoszonego środka nie można uznać za jeden środek również w świetle odpowiedniego orzecznictwa.
- (424) Wreszcie w odniesieniu do argumentu przedstawionego przez jedną osobę trzecią dotyczącego potencjalnego wpływu na utracone zyski RWE przeniesienia trzech zakładów (Niederaußem K, Neurath F i Neurath G) do rezerwy do dnia 31 grudnia 2033 r. (motyw (196)), Komisja zauważa, że jednostki te nie są istotne dla oceny zmienionego środka RWE. Wynika to z faktu, że zakłady te mają zostać zamknięte w 2030 r., a Niemcy nie przedstawiły szczegółowych długoterminowych obliczeń dla siedmiu jednostek zamykanych po 2027 r., ponieważ istniejące dane w skorygowanych obliczeniach dotyczące zakładów zamykanych przed 2027 r. są już wystarczające, aby uzasadnić kwotę rekompensaty w ramach zmienionego środka RWE. Komisja przyjmuje również do wiadomości wyjaśnienie Niemiec, że te potencjalne nowe rezerwy nie są przewidziane ani w ustawie zmieniającej, ani w umowie zmieniającej, ale będą musiały zostać prawnie określone w przyszłości, jeżeli Niemcy zdecydują się na wprowadzenie takich rezerw (motyw (278)).
- (425) Podsumowując, Komisja jest zdania, że wynagrodzenie otrzymane przez RWE z tytułu instalacji przeniesionej do mechanizmu odroczonego zamknięcia i potencjalnego mechanizmu rezerwy nie ma znaczenia dla oceny proporcjonalności zmienionego środka RWE.

6.3.3.1.3.3. Alternatywne scenariusze przedstawione przez Niemcy

- (426) Alternatywne scenariusze przedstawione przez Niemcy przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania (zob. motywy (50), (54) i (134) decyzji o wszczęciu postępowania) nie mają znaczenia dla oceny zmienionego środka RWE, ponieważ zamknięcie elektrowni RWE przesunięto na 2030 r., a opcja wcześniejszej likwidacji nie została uwzględniona w skorygowanych obliczeniach utraconych zysków RWE.

6.3.3.1.3.4. Dodatkowe koszty rekultywacji kopalń

- (427) Zgodnie z pkt 425 CEEAG rekompensata z tytułu wcześniejszego zakończenia rentownej działalności związanej z węglem „może [...] również obejmować dodatkowe koszty poniesione przez przedsiębiorstwa, na przykład związane z dodatkowymi kosztami społecznymi i środowiskowymi, jeżeli koszty te są bezpośrednio spowodowane wcześniejszym zakończeniem rentownej działalności. Koszty dodatkowe nie mogą obejmować kosztów, które wystąpiłyby także w scenariuszu alternatywnym”.
- (428) W kontekście zmienionego środka RWE Niemcy przedstawiły skorygowane obliczenia jedynie utraconych zysków – a konkretnie utraconych zysków zakładów RWE zamykanych do dnia 31 marca 2025 r. – i z obliczeń tych wynika, że wartość bieżąca netto utraconych zysków tych zakładów jest wyższa niż wartość bieżąca netto rekompensaty (motywy (64) i (65)). W skorygowanych obliczeniach nie uwzględniono żadnych dodatkowych kosztów rekultywacji kopalń (motyw (269)).

⁽¹⁶⁴⁾ Wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Komisja/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, pkt 97.

- (429) Zatem ze względu na fakt, że w skorygowanych obliczeniach nie uwzględniono żadnych dodatkowych kosztów rekultywacji kopalń, a utracone zyski elektrowni są wystarczające do uzasadnienia rekompensaty dla RWE, nie jest konieczne ilościowe określenie i ocena dodatkowych kosztów rekultywacji kopalń, które RWE może ponieść w związku z przyspieszonym zamknięciem.

6.3.3.1.3.5. Wniosek w sprawie proporcjonalności

- (430) W związku z tym Komisja stwierdza, że zmieniony środek RWE jest proporcjonalny.

6.3.3.1.4. Kumulacja

- (431) Komisja zauważa, że Niemcy zapewnią zgodność z zasadami kumulacji w celu wykluczenia nadmiernej rekompensaty, zgodnie z pkt 56 i 57 CEEAG (motyw (83)).
- (432) Niektóre osoby trzecie stwierdziły, że środek wraz z innymi niemieckimi środkami, takimi jak APG, mechanizm odroczonego zamknięcia, mechanizmy zdolności wytwórczych itp., może prowadzić do nadmiernej rekompensaty, ponieważ te same koszty kwalifikowalne mogą być kumulowane (zob. motywy (196) i (206)). Komisja nie podziela tego poglądu. Koszty kwalifikowalne zgłoszonego środka dotyczą utraconych zysków, podczas gdy na przykład mechanizm odroczonego zamknięcia jest odrębnym środkiem dotyczącym różnych kosztów kwalifikowalnych, jak stwierdziła Komisja w sekcji 6.3.3.1.3.2. Odnosi się to również do innych mechanizmów zdolności wytwórczych lub np. APG, które nie dotyczą utraconych zysków RWE z powodu wcześniejszego zamknięcia elektrowni zasilanych węglem brunatnym. Punkt 56 CEEAG nawiązuje do kumulacji w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowalnych. W związku z tym Komisja jest zdania, że w odniesieniu do zgłoszonego środka nie występuje kumulacja w rozumieniu pkt 56 i 57 CEEAG.

6.3.3.1.5. Przejrzystość

- (433) Komisja zauważa, że Niemcy potwierdziły, iż zapewnią zgodność z wymogami przejrzystości określonymi w pkt 58, 59 i 61 CEEAG (zob. motyw (84)).

6.3.3.2. Unikanie nadmiernego negatywnego wpływu na konkurencję i wymianę handlową

- (434) Zgodnie z pkt 434 CEEAG państwo członkowskie musi zidentyfikować i określić ilościowo przewidywane korzyści dla środowiska wynikające ze stosowania środka – w miarę możliwości w formie pomocy na tonę unikniętych emisji ekwiwalentu CO₂. Ponadto Komisja ustosunkuje się pozytywnie, jeśli środek obejmie dobrowolne anulowanie uprawnień do emisji CO₂ na szczeblu krajowym.
- (435) Zgodnie z pkt 435 CEEAG ważne jest zapewnienie, aby środek miał strukturę, która ogranicza do minimum wszelkie zakłócenia konkurencji na rynku. Jeżeli nie przeprowadzono procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji, Komisja dokona oceny wpływu pomocy na konkurencję i handel na podstawie struktury środka i jego skutków dla danego rynku.
- (436) Po pierwsze, jak opisano w motywie (18), Niemcy oszacowały, że zgłoszony środek doprowadzi do zmniejszenia emisji CO₂ o co najmniej 51 mln ton brutto. W związku z tym Niemcy zidentyfikowały i określiły ilościowo przewidywane korzyści dla środowiska wynikające ze stosowania zgłoszonego środka w formie pomocy na tonę unikniętych emisji ekwiwalentu CO₂. Po drugie, Komisja z zadowoleniem przyjmuje również fakt, że ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej wprowadza coroczne anulowanie uprawnień do emisji CO₂ na szczeblu krajowym, jak opisano w motywie (19). Ustawa o zakończeniu produkcji energii węglowej przewiduje anulowanie uprawnień do emisji CO₂ stanowiących dodatkową redukcję emisji spowodowaną zamknięciem instalacji zasilanych węglem brunatnym z uwzględnieniem interwencji rezerwy stabilności rynkowej. Przy określaniu liczby uprawnień do emisji CO₂, które zostaną anulowane, Niemcy będą uwzględniać technologie zastępcze. W związku z tym Komisja jest zdania, że wymóg określony w pkt 434 CEEAG został spełniony.

- (437) W odniesieniu do pkt 435 CEEAG Komisja zwraca uwagę, że przy opracowywaniu struktury środka preferowanym wariantem powinno być przewidzenie procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji w celu ograniczenia do minimum zakłóceń konkurencji i handlu. Jak jednak opisano w motywie (32), władze niemieckie przedstawiły ważne argumenty, dlaczego procedura przetargowa zgodna z zasadami konkurencji nie powinna mieć zastosowania w niniejszej sprawie, a Komisja zgodziła się z tym stanowiskiem (motywy (388) i nast.). W związku z tym Komisja wyjątkowo akceptuje brak procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji w niniejszej sprawie. Jeżeli nie przeprowadzono procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji, Komisja dokona oceny wpływu pomocy na konkurencję i handel na podstawie struktury środka i jego skutków dla danego rynku.
- (438) Komisja zauważa, jak podkreślono w motywie (333), że zgłoszony środek ma wpływ na konkurencję na rynku energii elektrycznej. W szczególności wpłynie on na konkurencję w Niemczech i na sąsiednich obszarach, a także prawdopodobnie na ranking cenowy, a tym samym na hurtową cenę energii elektrycznej.
- (439) Komisja jest jednak zdania, że struktura zgłoszonego środka pozwala uniknąć nadmiernych negatywnych skutków dla konkurencji i handlu. Po pierwsze, zgłoszony środek jest ograniczony w czasie, zwłaszcza ze względu na przyspieszone wycofywanie do 2030 r. Po drugie, zgłoszony środek jest proporcjonalny i pozostaje poniżej szacowanych utraconych zysków RWE, tj. w skorygowanych obliczeniach zmienionego środka RWE szacuje się, że utracone zyski elektrowni RWE zasilanych węglem brunatnym objętych wcześniejszym zamknięciem wynoszą 2,2 mld EUR w 2022 r., natomiast wartość bieżąca netto uzgodnionej rekompensaty wynosi 1,7 mld EUR. W związku z tym wartość bieżąca netto rekompensaty jest niższa niż szacowane utracone zyski (zob. motyw (64)), a zatem nie może ona poprawić sytuacji finansowej beneficjenta. Komisja zauważa, że te dwa aspekty struktury zgłoszonego środka ograniczają ryzyko nadmiernego negatywnego wpływu na konkurencję i handel.
- (440) Osoby trzecie wyraziły obawy dotyczące unikania nadmiernego negatywnego wpływu na konkurencję i handel (zob. motywy (224)–(229)). Twierdzą one, że dzięki zgłoszonemu środkowi operatorzy elektrowni węgla brunatnego będą mogli wejść na sąsiednie rynki lub wzmocnić swoją pozycję na tych rynkach, takich jak rynek energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii, ze szkodą dla swoich konkurentów. Na przykład, gdyby operatorzy elektrowni węgla brunatnego inwestowali w kapitałochłonne elektrownie wykorzystujące odnawialne źródła energii, prowadziłoby to do poważnych zakłóceń konkurencji. Niektóre osoby trzecie stwierdziły ponadto, że rekompensata narusza art. 106 w związku z art. 102 TFUE, ponieważ konsoliduje domniemaną pozycję RWE jako dominującego na rynku producenta energii, w sytuacji, w której rynek i tak zmniejsza się na korzyść RWE (zob. motyw (220)).
- (441) Niemcy kwestionują twierdzenie osób trzecich, że rekompensata przynosi korzyści RWE na rynku europejskim oraz że zgłoszony środek jest sprzeczny z art. 106 w związku z art. 102 TFUE (zob. motyw (274)). Niemcy stwierdziły, że zgłoszony środek nie zakłóca ani nie grozi zakłóceniem konkurencji ani nie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi, ponieważ RWE nie posiada dominującej pozycji na rynku (zob. motyw (274)).
- (442) Komisja nie zgadza się z tymi poglądami osób trzecich. Mianowicie, po pierwsze, Komisja oceniła scenariusz alternatywny i uznała go za wiarygodny, co oznacza, że elektrownie zasilane węglem brunatnym nadal działałyby dłużej niż przewidywana data zamknięcia, w związku z czym RWE zdobywałoby zyski. Z tego względu, skoro sytuacja RWE w scenariuszu faktycznym w porównaniu ze scenariuszem alternatywnym nie jest korzystniejsza, nie może istnieć nienależna korzyść, która umożliwiłaby RWE wejście na sąsiednie rynki lub zwiększenie swojej pozycji rynkowej. Po drugie, odchodzenie od węgla brunatnego spowoduje zmniejszenie zdolności wytwórczych na rynku i umożliwi innym podmiotom, w tym producentom OZE, wejście na rynek lub wzmocnienie swoich pozycji na rynku. W związku z tym RWE nie uzyskuje przewagi konkurencyjnej w porównaniu ze swoimi konkurentami ze względu na zmieniony środek RWE. Po trzecie, biorąc pod uwagę, że RWE otrzymuje rekompensatę za utracone zyski, które przedsiębiorstwo to osiągnęłoby w przypadku braku działań w zakresie odchodzenia od węgla brunatnego, RWE miałoby możliwość dokonania nowych inwestycji również bez zgłoszonego środka. W związku z tym zgłoszony środek nie wzmocni pozycji RWE na rynku właściwym. Ponadto żadna ocena na podstawie art. 102 i 106 TFUE nie jest przedmiotem niniejszej decyzji, ponieważ niniejsze formalne postępowanie wyjaśniające dotyczy art. 107 TFUE. Komisja zwraca ponadto uwagę, że – jak potwierdziły Niemcy – RWE nie posiada żadnej gwarancji dotyczącej późniejszej pomocy inwestycyjnej ze względu na zamknięcie jego elektrowni. Pomoc taka, o ile zostanie przyznana, będzie odrębnym środkiem przyznawanym w drodze przetargów zgodnych z zasadami konkurencji (zob. motyw (273)).

- (443) Jedna osoba trzecia stwierdziła, że środek przyniesie nieuzasadnioną korzyść RWE i aby tego uniknąć, należy wprowadzić dodatkowe zobowiązania, tak jak miało to miejsce w sprawie dotyczącej restrukturyzacji British Energy plc („sprawa BE”) ⁽¹⁶⁵⁾ (zob. motyw (227)). Komisja nie podziela tego poglądu. Sprawę BE oceniono na podstawie Wytycznych Komisji dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji („wytyczne R&R”) ⁽¹⁶⁶⁾ odnoszących się do przypadku, w którym przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji potrzebuje pomocy na jego ratowanie lub restrukturyzację. Ponieważ beneficjent w takich przypadkach nie jest w stanie pozostać na rynku bez interwencji państwa, konieczne mogą być dodatkowe środki mające na celu uniknięcie dalszych zakłóceń konkurencji zgodnie z wytycznymi R&R. RWE nie jest natomiast przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji (zob. motyw (456)), a zgłoszony środek nie odnosi się do sytuacji dotyczącej ratowania lub restrukturyzacji, lecz raczej do wcześniejszego zakończenia rentownej działalności. W związku z tym sprawa BE nie może zostać wykorzystana jako analogia w niniejszej sprawie.
- (444) Ponadto jedna osoba trzecia odniosła się do tzw. orzeczenia w sprawie klimatu wydanego przez niemiecki trybunał konstytucyjny w dniu 24 marca 2021 r., zgodnie z którym wycofanie do 2038 r. jest zbyt późne, aby osiągnąć cele klimatyczne Niemiec, a zatem środek nie spełnia swojego celu. W związku z tym zdaniem tej osoby trzeciej można stwierdzić, że negatywne skutki przeważają nad skutkami pozytywnymi, ponieważ środek nie przyczynia się do osiągnięcia niezbędnych celów klimatycznych Niemiec (zob. motyw (226)). Komisja zauważa, że likwidację instalacji RWE przesunięto do przodu na 2030 r., a o rekompensatę wnioskuje się jedynie w odniesieniu do zakładów zamykanych najpóźniej do 2025 r. W związku z tym argument przedstawiony przez osobę trzecią nie jest w tym przypadku właściwy.
- (445) Podsumowując, Komisja jest zdania, że spełnione są wymogi określone w pkt 435 CEEAG, a struktura zgłoszonego środka pozwala uniknąć nadmiernego negatywnego wpływu na konkurencję i handel.

6.3.4. Zestawienie pozytywnych skutków pomocy z negatywnymi skutkami dla konkurencji i wymiany handlowej

- (446) Jak opisano w pkt 71 i 72 CEEAG, Komisja zbilansuje stwierdzone negatywne skutki środka pomocy dla konkurencji i warunków wymiany handlowej z pozytywnymi skutkami planowanej pomocy dla wspieranej działalności gospodarczej, w tym z jej wkładem w ochronę środowiska i osiągnięcie celów polityki energetycznej, a w szczególności w przejście na działania zrównoważone pod względem ekologicznym oraz w osiągnięcie prawnie wiążących celów określonych w Europejskim prawie o klimacie oraz celów Unii na rok 2030 w dziedzinie energii i klimatu. W ramach tego procesu bilansowania Komisja zwróci szczególną uwagę na art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 ⁽¹⁶⁷⁾, w tym na zasadę „nie czyn poważnych szkód”, lub inne porównywalne metody.
- (447) Negatywny wpływ środka na konkurencję i handel musi być wystarczająco ograniczony, tak aby ogólny bilans środka był pozytywny. Zgodnie z pkt 73 CEEAG Komisja uzna środek pomocy za zgodny z rynkiem wewnętrznym tylko wówczas, gdy pozytywne skutki przeważają nad skutkami negatywnymi.
- (448) Trybunał wyjaśnił, że aby ocenić, czy środek pomocy zmienia warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, Komisja musi wyważyć pozytywne skutki planowanej pomocy dla rozwoju działań, które ma ona wspierać, i negatywne skutki, jakie ta pomoc może wyrzucić na rynek wewnętrzny ⁽¹⁶⁸⁾.

⁽¹⁶⁵⁾ Decyzja Komisji z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie pomocy państwa NN 101/2002 – Zjednoczone Królestwo, pomoc na ratowanie British Energy plc.

⁽¹⁶⁶⁾ Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz.U. C 249 z 31.7.2014, s. 1).

⁽¹⁶⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz.U. L 198 z 22.6.2020, s. 13).

⁽¹⁶⁸⁾ Wyrok z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja, ECLI:EU:C:2020:742, pkt 101.

- (449) Po stronie ujemnej bilansu, jak opisano w motywie (439), zgłoszony środek będzie miał wpływ na konkurencję w Niemczech i na sąsiednich obszarach oraz zmieni ranking cenowy. Jak jednak opisano w sekcji 6.3.3.2, struktura zmienionego środka RWE pozwala uniknąć nadmiernego negatywnego wpływu na konkurencję i handel. W szczególności zmieniony środek RWE umożliwia beneficjentowi wzmocnienie pozycji rynkowej lub wejście na nowe rynki w sposób, który nie byłby możliwy w scenariuszu alternatywnym.
- (450) Jeśli chodzi o dodatnią stronę bilansu, Komisja zauważa, że odchodzenie od produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego ułatwi rozwój dodatkowych zdolności do produkcji energii elektrycznej w oparciu o inne technologie, a mianowicie OZE, i umożliwi Niemcom osiągnięcie celu neutralności klimatycznej zgodnie z harmonogramem, tj. celu przejściowego do 2030 r. i celu końcowego do 2045 r. (zob. sekcja 6.3.2). Ponadto pomoc wywoła pozytywne skutki pod względem korzyści środowiskowych, takie jak znaczny spadek emisji CO₂ wynoszący miliony ton CO₂ rocznie, co może stanowić około 40 % emisji CO₂ w Niemczech (motywy (16) i (17)). Redukcje te nie miałyby miejsca w tych samych ramach czasowych bez zgłoszonego środka, ponieważ RWE nie miałoby motywacji do zakończenia działalności rentownych instalacji węgla brunatnego. Ponadto zgłoszony środek zapewnia przewidywalność w odniesieniu do zamykania elektrowni zasilanych węglem brunatnym, co zagwarantuje bezpieczeństwo dostaw i zapewni operatorom w sektorze węgla brunatnego pewność w odniesieniu do zatrudnienia i innych skutków społecznych.
- (451) Ponadto władze niemieckie opracowały zgłoszony środek w taki sposób, aby zminimalizować potencjalne zakłócenie konkurencji wynikające ze zgłoszonego środka, jak opisano w motywie (440). Pozytywne skutki zgłoszonego środka wesprą zatem przejście na działalność zrównoważoną środowiskowo i pomogą w osiągnięciu prawnie wiążących celów określonych w Europejskim prawie o klimacie oraz celów Unii na rok 2030 r. w dziedzinie energii i klimatu poprzez ułatwienie rozwoju produkcji energii elektrycznej z alternatywnych źródeł energii, takich jak OZE.
- (452) Ponadto zgłoszony środek jest zgodny z zasadą „nie czyni poważnych szkód”, ponieważ nie wspiera prowadzenia działalności gospodarczej, która mogłaby poważnie zaszkodzić osiągnięciu jakiegokolwiek celu środowiskowego, na przykład poprzez zwiększenie emisji gazów cieplarnianych. Przeciwnie, celem zgłoszonego środka jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i ułatwienie rozwoju produkcji energii elektrycznej z alternatywnych źródeł energii, takich jak OZE.
- (453) W związku z tym pozytywne skutki zgłoszonego środka przeważają nad tymczasowymi skutkami dla konkurencji w Niemczech i na sąsiednich obszarach, ponieważ zgłoszony środek umożliwi osiągnięcie większej redukcji emisji gazów cieplarnianych, a jego struktura pozwala ograniczać zakłócenia konkurencji, gdyż środek jest ograniczony w czasie, zwłaszcza w świetle przyspieszonego wycofywania do 2030 r., oraz jest proporcjonalny i pozostaje poniżej szacowanych utraconych zysków RWE (zob. motyw (440)). Podsumowując, zgłoszony środek jest zgodny z celami art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, ponieważ ułatwia rozwój działania gospodarczego w obszarze produkcji energii elektrycznej z alternatywnych źródeł, o ile pomoc taka nie zakłóca warunków konkurencji w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (454) Podsumowując, Komisja jest zdania, że wymogi określone w pkt 71–73 CEEAG są spełnione. Komisja uważa zatem, że pozytywne skutki zgłoszonego środka przeważają nad jego potencjalnymi negatywnymi skutkami dla konkurencji i handlu.

6.3.5. *Przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji i objęte nakazem zwrotu pomocy*

- (455) Zdaniem Komisji Niemcy potwierdziły, iż RWE nie jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji i że nie jest ono objęte nakazem zwrotu pomocy (motywy (81) i (82)). W związku z tym zmieniony środek RWE jest zgodny z pkt 14 i 15 CEEAG ⁽¹⁶⁹⁾.

⁽¹⁶⁹⁾ Oznacza to również, że nie można dokonać porównania ze sprawą dotyczącą restrukturyzacji British Energy plc, co sugerowała osoba trzecia.

6.3.6. *Wniosek dotyczący zgodności pomocy*

- (456) Podsumowując, Komisja uznaje zmieniony środek RWE za zgodny z rynkiem wewnętrznym, ponieważ ułatwia rozwój działania gospodarczego i nie wpływa niekorzystnie na warunki wymiany handlowej w stopniu, który narusza wspólny interes. Ponadto pozytywne skutki pomocy przeważają nad negatywnymi skutkami dla konkurencji i wymiany handlowej. W związku z tym zmieniony środek RWE jest zgodny z sekcją 4.12.1 CEEAG i art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

7. WNIOSEK

- (457) Zmieniony środek RWE jest zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE w świetle odpowiednich przepisów wytycznych CEEAG,

PRZYMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Środek pomocy państwa w kwocie 2,6 mld EUR, który Republika Federalna Niemiec planuje wdrożyć na rzecz RWE, jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W związku z tym zatwierdza się wdrożenie pomocy państwa w kwocie 2,6 mld EUR.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Federalnej Niemiec.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 grudnia 2023 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Wiceprzewodnicząca Wykonawcza