



2024/2418

17.9.2024

DECISIÓN (UE) 2024/2418 DE LA COMISIÓN

de 11 de diciembre de 2023

relativa a la medida de ayuda estatal SA.53625 (2021/C) ejecutada por Alemania para la eliminación progresiva del lignito

[notificada con el número C(2024) 8551]

(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y en particular su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con las disposiciones mencionadas ⁽¹⁾, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) Tras los contactos previos a la notificación, Alemania informó a la Comisión, mediante notificación electrónica de 2 de diciembre de 2020, de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del TFUE, del apoyo a Lausitz Energie Kraftwerke AG («LEAG») (en lo sucesivo, «medida de LEAG») y a RWE Power AG («RWE») (en lo sucesivo, la «medida de RWE») para la eliminación progresiva de la generación de electricidad con lignito (en lo sucesivo, denominadas conjuntamente «la medida»). Alemania presentó información adicional los días 13 y 14 de enero de 2021.
- (2) Además, la Comisión recibió observaciones espontáneas de terceros. Las observaciones de Green Planet Energy («GPE») y de una parte anónima se remitieron a Alemania el 7 de octubre de 2020 para que formulara observaciones. Alemania respondió el 17 de noviembre de 2020. Asimismo, LEAG presentó observaciones el 10 de diciembre de 2020.
- (3) El 2 de marzo de 2021, la Comisión adoptó una Decisión (en lo sucesivo, «Decisión de incoación») ⁽²⁾ para incoar el procedimiento de investigación formal en relación con el apoyo LEAG y a RWE.
- (4) Alemania presentó sus observaciones sobre la Decisión de incoación el 1 de abril de 2021. Además de las observaciones de Alemania, la Comisión recibió observaciones de veintisiete terceros. LEAG y RWE presentaron observaciones sobre la Decisión de incoación el 7 de junio de 2021. Alemania presentó sus observaciones sobre las observaciones de terceros el 6 de septiembre de 2021 y el 3 de septiembre de 2021 respondió a una solicitud de información de la Comisión con fecha de 11 de agosto de 2021.
- (5) El 17 de mayo de 2022, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea un anuncio en el que se invitaba a terceros a presentar observaciones, de conformidad con el artículo 108, apartado 2, del TFUE, sobre la aplicabilidad y la aplicación de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022 de la Comisión («Directrices») ⁽³⁾ y, en su caso, sobre los motivos de compatibilidad expuestos en dichas Directrices, incluidas sus secciones 3 y 4.12, en relación con la medida de LEAG y la medida de RWE, con respecto a las cuales la Comisión ha incoado la investigación formal en lo sucesivo, («consulta pública») ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ DO C 177 de 7.5.2021, p. 50; DO C 199 de 17.5.2022, p. 9; DO C 131 de 14.4.2023, p. 45.

⁽²⁾ Decisión de la Comisión, de 2 de marzo de 2021, relativa a la ayuda estatal SA.53625 (2020/N) – Alemania – Eliminación progresiva del lignito (DO C 177 de 7.5.2021, p. 50).

⁽³⁾ DO C 80 de 18.2.2022, p. 1.

⁽⁴⁾ DO C 199 de 17.5.2022, p. 9.

- (6) La Comisión, mediante cartas fechadas el 18 de mayo de 2022, informó a Alemania y a los terceros que habían presentado observaciones tras la publicación de la Decisión de incoación, de la invitación publicada el 17 de mayo de 2022 y les invitó a presentar observaciones.
- (7) Alemania no presentó observaciones. La Comisión recibió observaciones al respecto de diecinueve terceros. LEAG y RWE presentaron sus observaciones el 17 de junio de 2022. El 7 de septiembre de 2022, Alemania comunicó por carta que no tenía intención de presentar observaciones sobre las observaciones de los nuevos terceros.
- (8) El 23 de diciembre de 2022, Alemania presentó a la Comisión modificaciones de la notificación de 2 de diciembre de 2020 relativa a la medida de RWE a la vista del acuerdo de 4 de octubre de 2022 con esta empresa para la eliminación progresiva acelerada de la generación de electricidad con carbón para 2030 en la zona minera de lignito de Renania (en lo sucesivo, «medida modificada de RWE» o la «medida notificada»).
- (9) El 16 de noviembre de 2022, la Comisión recibió observaciones espontáneas de ocho partes sobre la medida modificada de RWE, que se transmitieron a Alemania el 2 de diciembre de 2022. Alemania presentó sus observaciones al respecto el 11 de enero de 2023.
- (10) El 2 de marzo de 2023, la Comisión adoptó una Decisión por la que se ampliaba el procedimiento de investigación formal de la medida de RWE (en lo sucesivo, «Decisión de ampliación») ⁽⁷⁾.
- (11) Alemania presentó sus observaciones sobre la Decisión de ampliación el 31 de marzo de 2023. La Comisión recibió observaciones al respecto de doce terceros. RWE y LEAG presentaron sus observaciones sobre la Decisión de ampliación el 12 y el 15 de mayo de 2023 respectivamente. Alemania presentó sus observaciones respecto de los comentarios de los terceros el 6 de julio de 2023.
- (12) Alemania ha accedido excepcionalmente a renunciar al derecho conferido por el artículo 342 del TFUE, en relación con el artículo 3 del Reglamento n.º 1/1958 ⁽⁸⁾, por lo que acepta que la presente Decisión se adopte y notifique en lengua inglesa.

2. ALCANCE DE LA PRESENTE DECISIÓN

- (13) La Comisión considera que algunos de los hechos y circunstancias descritos en la Decisión de incoación han cambiado tras la adopción de dicha Decisión; en particular, la medida de RWE presentada en la Decisión de incoación ha sido objeto de modificación desde su adopción, en concreto en lo que se refiere a las fechas de cierre y al cálculo del lucro cesante de RWE. Por consiguiente, la Comisión amplió el alcance de su investigación en la Decisión de ampliación.
- (14) El alcance de la presente Decisión se limita a la evaluación de la medida modificada de RWE. La investigación formal de la Comisión sobre la medida de LEAG está en curso y dicha medida no entra en el alcance de la presente Decisión, pero será objeto de una evaluación separada.
- (15) La Comisión señala que la medida de RWE, en sus versiones inicial y modificada, no se concede en virtud de un régimen de ayudas ni constituye una ayuda concedida con arreglo a un régimen de ayudas pero que deba notificarse. Por tanto, la Comisión considera que constituye una medida de ayuda individual, tal como se define en el artículo 1, letra e), del Reglamento relativo a las normas sobre ayudas estatales ⁽⁹⁾. Las compensaciones a favor de RWE y LEAG constituyen dos medidas individuales separadas y no forman parte de un régimen de ayudas. Esto se debe a lo siguiente: i) la base jurídica (véase el considerando 30) no define a los beneficiarios de la medida de manera general y abstracta, sino que menciona clara y explícitamente que hay dos beneficiarios (RWE y LEAG); ii) la compensación está vinculada a una situación específica (la eliminación progresiva del lignito), y iii) la base jurídica establece los importes específicos y distintos que deben abonarse a los dos beneficiarios, así como el período. El artículo 44, apartado 1, de la base jurídica establece el derecho de RWE y LEAG a una compensación de 2 600 millones EUR y 1 750 millones EUR, respectivamente. Además, Alemania y estos operadores firmaron el «Contrato de Derecho público sobre la reducción y el cese de la generación de electricidad con lignito en Alemania» (en lo sucesivo, «contrato de 2021»).

⁽⁷⁾ DO C 131 de 14.4.2023, p. 45.

⁽⁸⁾ Reglamento n.º 1 por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea (DO 17 de 6.10.1958, p. 385/58).

⁽⁹⁾ Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

3. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA MEDIDA NOTIFICADA

3.1. Los objetivos climáticos de Alemania y el objetivo de la medida notificada

- (16) Alemania pretende lograr la neutralidad con respecto a los gases de efecto invernadero (GEI) de aquí a 2045. En este contexto, Alemania ha fijado para 2030 el objetivo intermedio de reducir las emisiones de GEI en el conjunto de la economía a nivel nacional en al menos un 65 % con respecto a los niveles de 1990. Los objetivos climáticos nacionales de Alemania están consagrados en la Ley Federal de Cambio Climático (*Bundes-Klimaschutzgesetz*), aprobada en 2019 y modificada en 2021. Para el período 2020-2030, la Ley Federal de Cambio Climático define límites anuales cuantificados de emisiones de GEI para seis sectores individuales: energía, industria, edificios, transporte, agricultura y residuos y otros. Los objetivos se establecen en consonancia con los planes europeos de reducción de GEI y siguen una trayectoria lineal⁽⁸⁾. Además, los límites de emisiones en virtud del Reglamento de reparto del esfuerzo de la UE⁽⁹⁾ (que abarca el sector no incluido en el RCDE) son jurídicamente vinculantes. Para mantenerse dentro de estos límites, Alemania alega que el objetivo específico para el sector de la energía debe alcanzarse a tiempo. Las emisiones de CO₂ del sector energético tendrán que reducirse de aproximadamente 257 millones de toneladas equivalentes de CO₂ en 2022⁽¹⁰⁾ a 108 millones de toneladas equivalentes de CO₂ de aquí a 2030.
- (17) Alemania considera que la reducción de la generación de electricidad con carbón es fundamental para alcanzar sus objetivos climáticos y prevé la eliminación progresiva de la generación de electricidad con carbón a más tardar en 2038. Aquí se incluye tanto la hulla como el lignito. En 2022, la generación de electricidad a partir de carbón representó el 31 % del mix eléctrico de Alemania y el lignito contribuyó en un 20 % a dicho mix⁽¹¹⁾. Según datos preliminares, las centrales eléctricas de lignito emitieron 110 millones de toneladas de CO₂ en 2021⁽¹²⁾. Esto representa aproximadamente el 51 % de las emisiones de CO₂ del sector eléctrico en ese año⁽¹³⁾.
- (18) Alemania estimó que las instalaciones de lignito de RWE afectadas por la eliminación progresiva supusieron aproximadamente 67 millones de toneladas de emisiones de CO₂ en 2018 y, aproximadamente, 52 millones de toneladas en 2019⁽¹⁴⁾. Alemania alegó que la cuantificación exacta de los beneficios medioambientales de la medida notificada es compleja y depende en gran medida de las hipótesis que se formulen. Sobre la base de las hipótesis utilizadas en el cálculo revisado (véase la sección 3.6), Alemania calculó que la medida notificada ahorraría una cantidad bruta de 51 millones de toneladas de emisiones de CO₂. Sin embargo, dado que el cálculo revisado solo afecta a una parte y no a la totalidad de las centrales eléctricas de lignito de RWE, esta estimación subestima de manera considerable el efecto en su totalidad y no es posible indicar el importe de la ayuda por tonelada equivalente de emisiones de CO₂ evitadas. Dicha cifra también sería muy inexacta, ya que no se tendría en cuenta un posible efecto rebote⁽¹⁵⁾.

⁽⁸⁾ Disponible en línea en: <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BjNR251310019.html>.

⁽⁹⁾ Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 (DO L 156 de 19.6.2018, p. 26).

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

⁽¹¹⁾ Disponible en línea en: <https://www.ag-energiebilanzen.de/>. Según el informe Strommix de 2022, la generación de electricidad con lignito ese año fue de 116 TWh, lo que corresponde a una cuota del 20 %.

⁽¹²⁾ *Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990-2022*, Umweltbundesamt (Agencia Federal de Medio Ambiente), abril de 2023, p. 23, disponible en https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023_05_23_climate_change_20-2023_strommix_bf.pdf.

⁽¹³⁾ Las emisiones de CO₂ del sector eléctrico ascendieron a 215 millones de toneladas en 2021, según *Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990-2022*, Umweltbundesamt, abril de 2023, p. 23.

⁽¹⁴⁾ Este cálculo se basa en datos específicos del bloque de la plataforma de transparencia de la REGRT de Electricidad sobre los volúmenes de generación de electricidad por hora evaluados con el factor de emisión del lignito en la zona minera de lignito de Renania y las eficiencias específicas de las centrales eléctricas.

⁽¹⁵⁾ Con frecuencia, el aumento de la eficiencia reduce los costes de los productos o servicios, lo que a su vez puede disparar el consumo (debido a la reducción de los precios) anulando así en parte el ahorro inicial. Esto se conoce como el efecto rebote. Más información disponible en línea en: <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/waste-resources/economic-legal-dimensions-of-resource-conservation/rebound-effects>.

- (19) Además, Alemania alega que la base jurídica de la medida notificada (descrita en el considerando 30) prevé la cancelación de derechos de emisión de CO₂ por un importe equivalente a la reducción adicional de emisiones causada por el cierre de instalaciones de centrales eléctricas de lignito teniendo en cuenta la intervención de la reserva de estabilidad del mercado ⁽¹⁶⁾. A la hora de determinar la cantidad de derechos de emisión de CO₂ que se suprimirán, Alemania tendría en cuenta las tecnologías de sustitución.
- (20) Alemania alega que la medida notificada tiene por objeto la clausura de las centrales eléctricas antes del final de su vida útil técnica y económica de acuerdo con una senda de clausura previsible y obligatoria. Esto da lugar a una reducción de la capacidad de generación de electricidad en el mercado, aunque la demanda de electricidad siga siendo la misma o aumente en el futuro. Otros participantes en el mercado también se benefician de la previsibilidad que ofrece la senda de clausura obligatoria, ya que también tendrán claro qué capacidades de generación abandonarán el mercado y cuándo. Así, la reducción de la capacidad de generación mediante la eliminación progresiva de las centrales eléctricas de lignito deja margen para la expansión adicional de otras capacidades de generación, incluidas aquellas de fuentes de energía renovables (en lo sucesivo, «FER»).
- (21) Alemania alega, además, que el objetivo de la medida notificada es eliminar gradualmente las centrales eléctricas de lignito con el fin de reducir considerablemente las emisiones de GEI en el sector eléctrico, lo que, a su vez, llevará a que Alemania alcance su objetivo de neutralidad climática para 2045 y cumpla el objetivo intermedio de 2030. Además, Alemania señala que, aunque la presencia de fuentes de energía renovables en el mix eléctrico alemán ya es elevada [por ejemplo, en 2022, la producción de electricidad a partir de FER aumentó hasta el 47 % ⁽¹⁷⁾ y durante el primer trimestre de 2023, la producción de las FER aumentó hasta el 50,3 % del consumo eléctrico de Alemania ⁽¹⁸⁾], no es suficiente para alcanzar a tiempo los objetivos de neutralidad climática fijados por Alemania.
- (22) En opinión de Alemania, independientemente de la creciente penetración de las FER, la reducción de las emisiones relacionada con la eliminación progresiva del lignito es necesaria para alcanzar los objetivos climáticos de Alemania. Una mayor penetración de las FER por sí sola aumentaría la oferta de electricidad libre de carbono en el mercado sin crear nuevas emisiones, pero no daría lugar a una reducción suficientemente rápida de las capacidades de generación ya existentes que producen emisiones. Esto es especialmente cierto en el caso de las centrales eléctricas de lignito, que tienen unos costes de explotación relativamente bajos y menos probabilidades de ser expulsadas del mercado que las alternativas de combustibles fósiles más costosas y menos intensivas en emisiones (como el gas). Por tanto, para alcanzar los objetivos, es necesario aumentar la penetración de las FER y reducir las capacidades de generación existentes basadas en combustibles fósiles. De ahí que, según Alemania, sea necesaria la intervención estatal.

3.2. Elaboración de medidas políticas

- (23) Con el fin de lograr un consenso social sobre una política energética y climática revisada, el 6 de junio de 2018, el Gobierno alemán nombró la Comisión de Crecimiento, Cambio Estructural y Empleo (en lo sucesivo, «Comisión del Carbón»), cuyos miembros representaban a una amplia variedad de agentes sociales, políticos y económicos.
- (24) Las propuestas de la Comisión del Carbón se presentaron en enero de 2019 y pretendían alcanzar los objetivos climáticos nacionales y, al mismo tiempo, cumplir los objetivos de seguridad del suministro, electricidad asequible y salvaguarda de las perspectivas de los trabajadores de las regiones carboníferas. Por lo que se refiere a la producción de electricidad con hulla y lignito, propuso una eliminación progresiva de aquí a 2038. Para alcanzar este objetivo, propuso una combinación de acuerdos de cierre mutuamente acordados entre el Gobierno y los operadores del lignito, así como licitaciones para fomentar el cierre anticipado de las centrales de hulla y de las pequeñas centrales de lignito.
- (25) Además de las propuestas de la Comisión del Carbón, Alemania evaluó las siguientes opciones de políticas alternativas para lograr la reducción de emisiones de CO₂ prevista: i) basarse en el actual régimen de comercio de derechos de emisión de la UE («RCDE») y los objetivos en materia de energías renovables; ii) un precio mínimo nacional del CO₂ para los sectores ya cubiertos por el RCDE de la UE; y iii) cierre reglamentario sin compensación. Alemania explicó que estas opciones no se seleccionaron teniendo en cuenta lo siguiente:

⁽¹⁶⁾ La reserva de estabilidad del mercado tiene el objetivo de abordar el excedente de derechos de emisión que se ha acumulado en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE desde 2009 y mejorar la resiliencia del sistema ante perturbaciones importantes ajustando la oferta de derechos de emisión que vayan a subastarse.

⁽¹⁷⁾ Disponible en línea en: <https://www.bdew.de/service/publikationen/jahresbericht-energieversorgung/>.

⁽¹⁸⁾ Disponible en línea en: <https://www.bdew.de/presse/erneuerbare-energien-deckten-im-ersten-quartal-die-haelfte-des-stromverbrauchs/>.

- (26) Opción i): basarse en el RCDE de la UE habría dado lugar a una reducción de las emisiones a escala europea, pero no habría permitido alcanzar los objetivos nacionales de reducción de emisiones de manera igualmente precisa. No habría sido posible planificar de antemano una senda de cierre gradual, lo cual habría tenido un impacto más significativo en la seguridad del suministro y en los trabajadores del sector.
- (27) Opción ii): un precio mínimo para el CO₂ habría producido costes más elevados para el sector energético, así como para la industria. Esto perjudicaría a las empresas alemanas y distorsionaría el mercado interior. Al igual que en el caso de la opción i), el impacto en la producción de electricidad con carbón sería difícil de predecir y no habría sido posible planificar de antemano una senda de reducción gradual. Además, resulta difícil fijar el precio en el nivel correcto. En caso de fijar el precio demasiado bajo, se tardaría más tiempo en alcanzar los resultados medioambientales deseados. Si el precio se fijara demasiado alto, ello podría dar lugar al cierre repentino de una cantidad significativa de generación con carbón, lo que podría tener repercusiones sociales negativas y amenazar la seguridad del suministro. Los mismos argumentos son válidos para otras políticas con efectos comparables, como el aumento de los impuestos especiales sobre la hulla y el lignito, un impuesto sobre el carbono o normas de rendimiento medioambiental más estrictas.
- (28) Opción iii): el cierre reglamentario a partir de 2020 sin compensación habría supuesto una mayor injerencia en los derechos de propiedad de los operadores individuales.
- (29) Alemania también llevó a cabo evaluaciones adicionales para ayudar a diseñar las medidas de eliminación progresiva del carbón. En concreto, examinó la rentabilidad prevista de las centrales eléctricas de lignito en el futuro y los costes adicionales de reconstitución de las minas que afrontan los explotadores debido al cierre de sus instalaciones de lignito antes de lo previsto.

3.3. Base jurídica

3.3.1. Base jurídica inicial

- (30) La base jurídica inicial de la medida es la «Ley sobre la reducción y el cese de la generación de energía eléctrica con carbón y sobre la modificación de otras leyes» (en lo sucesivo, la «Ley de fin de la generación carboeléctrica»), adoptada el 8 de agosto de 2020. La Ley de fin de la generación carboeléctrica establece los siguientes objetivos para la reducción y el cese de la generación con carbón en Alemania.

Cuadro 1

Objetivos para la generación con carbón en Alemania

Fecha objetivo	Nivel del objetivo global (GW)	Objetivo para la hulla (GW)	Objetivo para el lignito (GW)
31.12.2022	30	15	15
1.4.2030	17	8	9
31.12.2038	0	0	0

Fuente: Ley de fin de la generación carboeléctrica, artículo 1, parte 2, apartado 4.

- (31) Para alcanzar estos objetivos de reducción, la Ley de fin de la generación carboeléctrica prevé una eliminación gradual y constante de la generación con carbón. El diseño de los instrumentos de eliminación progresiva se inspiró en gran medida en las propuestas de la Comisión del Carbón alemana. En el caso del lignito, la eliminación progresiva y la compensación se han acordado mediante un procedimiento negociado entre el Gobierno alemán y los operadores. En el caso de la hulla, la eliminación progresiva se fomenta mediante subastas anuales de 2020 a 2026, acompañadas de una senda de cierre reglamentaria sin compensación para el período 2027-2038 ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ Decisión de la Comisión, de 25 de noviembre de 2020, relativa a la ayuda estatal SA.58181 (2020/N) — Alemania — Mecanismo de licitación para la eliminación progresiva de la hulla en Alemania (DO C 41 de 5.2.2021, p. 1) (en lo sucesivo, «Decisión de eliminación progresiva de la hulla en Alemania»).

- (32) Alemania explicó que no ha optado por eliminar de forma progresiva las instalaciones de centrales eléctricas de lignito a través de subastas, ya que estas instalaciones están indisolublemente vinculadas a las instalaciones mineras, lo que requiere un enfoque más sistémico. Debido a su relativamente bajo poder calorífico, que hace que el transporte a larga distancia sea poco rentable, tradicionalmente, el lignito se consume en lugares muy próximos a las ubicaciones de su extracción. Así, las centrales eléctricas de la región de Renania utilizan lignito extraído en la misma región de minas que pertenecen exclusivamente a RWE. Esto significa que las decisiones que influyen en la vida útil y los volúmenes de extracción de las minas tienen implicaciones directas para las centrales eléctricas adyacentes, ya que estas últimas no pueden funcionar sin las primeras. Además, Alemania ha demostrado que, debido a la inmensidad de las zonas afectadas, la extracción del lignito requiere un horizonte largo de ordenación del territorio y plazos para realizar cambios en la planificación. Por tanto, el calendario de cierre de las centrales también se basa en consideraciones técnicas y de planificación, lo que dificultaría la realización de una subasta con resultados inciertos. Estas consideraciones de ordenación del territorio no existen en el caso de las centrales alemanas de hulla, que pueden importar su combustible de lugares tan lejanos como Australia. Además, solo dos grandes operadores tienen una gran capacidad de producción (RWE y LEAG, que conjuntamente controlaban el 90 % de la capacidad de lignito en Alemania en el inicio del proceso de eliminación progresiva del carbón), por lo cual resulta difícil que una subasta sea verdaderamente competitiva.
- (33) La Ley de fin de la generación carboeléctrica autoriza al Gobierno alemán a celebrar un contrato de Derecho público con los operadores del lignito para regular las condiciones de la reducción y el cese de la generación de energía eléctrica con lignito ⁽²⁰⁾. Sobre esta base, Alemania y los operadores del lignito acordaron las cláusulas que forman parte del contrato de 2021. El contrato de 2021 fue ratificado por el Parlamento alemán el 13 de enero de 2021.
- (34) En consonancia con la Ley de fin de la generación carboeléctrica, Alemania evaluará periódicamente los efectos de estos instrumentos de eliminación progresiva, en particular su contribución a la reducción de las emisiones de CO₂, así como sus efectos en la seguridad del suministro y los precios de la electricidad. Las evaluaciones están previstas para 2022 ⁽²¹⁾, 2026, 2029 y 2032 ⁽²²⁾.
- (35) Además de la compensación por el cierre anticipado en virtud de la medida, Alemania tiene la intención de compensar por tres unidades cuando entren en el mecanismo de cierre diferido (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*) durante un período de uno a cuatro años antes de su cierre definitivo ⁽²³⁾. Se trata de dos unidades de LEAG y una unidad de RWE (Niederaußem G o H). La compensación por cierre anticipado, tal como se describe en la Ley de fin de la generación carboeléctrica y en el contrato de 2021, no incluiría ninguna compensación recibida por el mecanismo de cierre diferido. Esta última compensación es independiente y se basaría principalmente en el lucro cesante que las centrales eléctricas habrían obtenido en los años de permanencia en el mecanismo si se les hubiera permitido seguir operando en el mercado esos años. Dicha compensación se basaría en un enfoque de fórmula fija, anexo a la base jurídica aplicable ⁽²⁴⁾. Alemania no ha notificado el mecanismo de cierre diferido a la Comisión para su evaluación con arreglo a las normas sobre ayudas estatales de la UE.

3.3.2. Modificación de la base jurídica inicial

- (36) El 19 de diciembre de 2022, Alemania adoptó la «Ley para acelerar la eliminación progresiva del lignito en la zona minera de Renania» ⁽²⁵⁾ (en lo sucesivo, «Ley de modificación»), que modifica la Ley de fin de la generación carboeléctrica. Además, el 16 de diciembre de 2022, Alemania y RWE firmaron un contrato de modificación (en lo sucesivo, «contrato de modificación») que modificaba el contrato de 2021. Alemania presentó estas modificaciones a la Comisión el 23 de diciembre de 2022.

⁽²⁰⁾ Artículo 1, parte 5, apartado 49, de la Ley de fin de la generación carboeléctrica.

⁽²¹⁾ Alemania ha confirmado que la evaluación de 2022 se pospuso debido a la crisis energética. Está previsto que la evaluación se complete lo antes posible.

⁽²²⁾ Artículo 1, parte 7, apartado 54, de la Ley de fin de la generación carboeléctrica.

⁽²³⁾ Véase la sección 2.2.4 de la Decisión de incoación.

⁽²⁴⁾ Véase el anexo 3 del apartado 50 de la Ley de fin de la generación carboeléctrica.

⁽²⁵⁾ Título original de la ley: *Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier*. disponible en línea en: http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl122s2479.pdf.

- (37) La Ley de fin de la generación carboeléctrica [véase el artículo 10 ⁽²⁶⁾], el contrato de 2021 [véase el apartado 25 ⁽²⁷⁾] y la Ley de modificación [véase el artículo 3 ⁽²⁸⁾] contienen una cláusula suspensiva que supedita la compensación a RWE a la aprobación de la ayuda estatal por parte de la Comisión. Por lo que se refiere al contrato de modificación, dado que se trata de un contrato de modificación por el que se modifica el contrato de 2021 y no se ha producido ningún cambio en cuanto a la cláusula suspensiva, la cláusula suspensiva del contrato inicial de 2021 sigue en vigor. La ayuda aún no se ha concedido y no se ha realizado ningún pago a RWE.
- (38) El contrato de 2021 prevé la posibilidad de modificación de mutuo acuerdo (apartados 20 y 21). Alemania y RWE utilizaron esta posibilidad para el contrato de modificación, que introdujo cambios en las fechas de cierre de determinadas unidades de RWE, tal como se describe en la sección 3.5 de la presente Decisión.

3.4. Motivos para incoar el procedimiento de investigación formal

- (39) La Comisión albergaba dudas sobre la proporcionalidad de la medida de RWE. Sobre la base de la información disponible y los elementos descritos en la Decisión de incoación, la Comisión trató de obtener aclaraciones y solicitó observaciones sobre las siguientes cuestiones (véase la sección 3.3.1 de la Decisión de incoación): i) lucro cesante que se extiende mucho en el tiempo; ii) mecanismo de cierre diferido; iii) otras hipótesis alternativas presentadas por Alemania, y iv) costes adicionales de reconstitución de las minas.

3.4.1. Lucro cesante que se extiende mucho en el tiempo

- (40) La Comisión planteó dudas en la Decisión de incoación (véanse los considerandos 123 a 132) en relación con las hipótesis que se tienen en cuenta en el cálculo de Alemania sobre el lucro cesante de RWE y LEAG, tanto en las hipótesis factuales como de contraste. En particular:
- a) la duración de la explotación de las instalaciones de lignito en ausencia de la Ley de fin de la generación carboeléctrica: la Comisión planteó dudas en lo que se refiere a que las instalaciones de lignito funcionarían durante un período adicional de entre cuarenta y ocho y setenta años en ausencia de la Ley de fin de la generación carboeléctrica, o de que no requerirían inversiones sustanciales para su modernización que les permitieran alcanzar una vida útil tan larga.
 - b) Incertidumbres en torno a las proyecciones futuras: la Comisión cuestionó si el tipo de descuento del 7,5 % tiene suficientemente en cuenta los elevados riesgos e incertidumbres relacionados con las previsiones o si habría que prever mecanismos de corrección adicionales.

⁽²⁶⁾ «Las disposiciones sobre la adjudicación del contrato y el devengo del derecho al recargo sobre la hulla en la licitación de la hulla con arreglo al artículo 1, sección 18, apartado 8, sección 20, apartado 1, secciones 21 y 23, **las disposiciones sobre la reducción y el cese de la generación de electricidad con lignito con arreglo al artículo 1, parte 5, incluido el contrato de Derecho público celebrado de conformidad con estas disposiciones**, y las modificaciones de la Ley de producción combinada de calor y electricidad mediante el artículo 7 **no podrán aplicarse hasta que la Comisión Europea haya concedido la aprobación en virtud de la legislación sobre ayudas estatales**. En caso de aprobación con arreglo a la primera frase, las disposiciones mencionadas en esta frase solo podrán aplicarse de conformidad con la respectiva aprobación y mientras esta dure. El Ministerio Federal de Economía y Energía publicará la fecha de notificación de la aprobación con arreglo a la legislación sobre ayudas estatales en el Diario Oficial de la República Federal de Alemania» (traducción automática del alemán al inglés en la versión original del presente documento, negrita añadida).

⁽²⁷⁾ «**Los derechos y obligaciones** de una Parte contratante en virtud de las partes 1 y 2 del presente Acuerdo estarán **sujetos a la aprobación del presente Acuerdo con arreglo a la legislación sobre ayudas estatales y a las disposiciones pertinentes del [artículo 9 de la Ley de fin de la generación carboeléctrica]** sobre la reducción y el cese de la generación de electricidad a partir del lignito por parte de la Comisión Europea, o a la correspondiente notificación por parte de esta de que el examen con arreglo a la legislación sobre ayudas estatales puede concluir positivamente por medios distintos a la aprobación. El Ministerio Federal de Economía y Energía informará sin demora a los operadores de las centrales de la existencia de la aprobación o de la notificación» (traducción automática del alemán al inglés en la versión original del presente documento, negrita añadida).

⁽²⁸⁾ «**Las disposiciones relativas a la compensación por la clausura de instalaciones de lignito** con arreglo a los artículos 44 y 45 de la Ley de fin de la generación carboeléctrica, de 8 de agosto de 2020 (Diario Oficial de la República Federal de Alemania I, p. 1818), modificada en último lugar por el artículo 1 de la Ley para acelerar la eliminación progresiva del lignito en la zona minera de Renania (*Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier*), de 19 de diciembre de 2022, (Diario Oficial de la República Federal de Alemania I, p. 2479), y las disposiciones relativas a la compensación por clausura ampliada de conformidad con el artículo 50, apartado 1, segunda frase, de la Ley de fin de la generación carboeléctrica **solo podrán aplicarse en caso de que la Comisión Europea haya concedido su aprobación con arreglo a la legislación sobre ayudas estatales** o en caso de que la Comisión Europea haya notificado que el examen con arreglo a la legislación sobre ayudas estatales puede completarse de otra manera» [traducción automática del alemán al inglés en la versión original del presente documento, negrita añadida].

- c) Precios del combustible y del CO₂: la Comisión expresó sus dudas sobre el cálculo del lucro cesante de las centrales, ya que el modelo de Alemania utilizó las proyecciones de la Agencia Internacional de la Energía de 2018 y no parecía tener en cuenta la evolución más reciente del mercado, especialmente el aumento del precio del CO₂ que se produjo en 2019 y en años posteriores (es decir, hasta la firma del contrato entre el Gobierno alemán y los dos beneficiarios) y unas políticas climáticas más ambiciosas a escala de la UE.
- d) Solo se facilitaron datos de instalaciones individuales correspondientes a dos unidades, lo cual dificultó la verificación por parte de la Comisión del cálculo de Alemania sobre todas las instalaciones que debían cerrarse.
- e) Alemania no presentó a la Comisión un análisis de sensibilidad que le permitiera evaluar los efectos de los parámetros de entrada en los resultados del modelo.

3.4.2. Mecanismo de cierre diferido

- (41) En la Decisión de incoación (véase el considerando 133), la Comisión señaló que RWE y LEAG también recibirán una compensación por tres instalaciones cuando entren en el mecanismo de cierre diferido y expresó sus dudas sobre si estos pagos adicionales son necesarios para el cierre de las instalaciones.

3.4.3. Hipótesis alternativas presentadas por Alemania

- (42) En la Decisión de incoación (véase el considerando 134), la Comisión expresó sus dudas sobre si las hipótesis de clausura anticipada, que Alemania presentó como hipótesis alternativas para justificar los importes de la compensación, son pertinentes para la evaluación de la proporcionalidad. La Comisión observó que no está claro que la opción de anticipación vaya a materializarse y, en caso afirmativo, que la anticipación se aplique durante tres años ni que se aplique a todas las unidades que cierren después de 2030, como se supone en la hipótesis de Alemania.
- (43) La Comisión también señaló en la Decisión de incoación (véase el considerando 135), por lo que se refiere solamente a la medida de LEAG, que, según los cálculos de Alemania, el valor actual neto («VAN») del lucro cesante esperado de LEAG no superaría el VAN del importe de la compensación en una hipótesis en la que LEAG no ampliara sus actividades mineras a Mühlrose y Welzow-Süd TA 2. Por tanto, la Comisión expresó dudas de que la compensación a LEAG sea proporcionada.

3.4.4. Costes adicionales de reconstitución de las minas

- (44) En la Decisión de incoación (véanse los considerandos 137 a 139), la Comisión expresó dudas sobre el importe de los costes adicionales, ya que el estudio BET/EY presentado por Alemania se basa en fechas de cierre diferentes a las de la Ley de fin de la generación carboeléctrica y el estudio se basa en información pública disponible y admite que los costes pueden variar.
- (45) Por lo que se refiere a la medida de LEAG, la Comisión también dudó de que la hipótesis de contraste para establecer los costes adicionales incluyera la ampliación de las subsecciones mineras Mühlrose y Welzow-Süd TA 2, ya que dicho estudio no considera que esta ampliación sea necesaria para que LEAG satisfaga su demanda en una hipótesis que no incluya la Ley de fin de la generación carboeléctrica.

3.5. Medida y evolución de RWE modificada tras la Decisión de incoación

- (46) El 4 de octubre de 2022, el Gobierno alemán y RWE llegaron a un acuerdo para una eliminación acelerada del lignito en la zona minera de lignito de Renania de aquí a 2030, en lugar de 2038, como se había previsto anteriormente ⁽²⁹⁾. Alemania anunció que este acuerdo contribuirá a alcanzar los objetivos de protección del clima, reforzando al mismo tiempo la seguridad del suministro en el contexto actual de crisis energética ⁽³⁰⁾. Por tanto, las autoridades alemanas modificaron la Ley de fin de la generación carboeléctrica mediante la adopción de la Ley de modificación y la firma del contrato de modificación con RWE.

⁽²⁹⁾ Véase el documento publicado por el Ministerio alemán el 4 de octubre de 2022 con los elementos clave de este acuerdo, disponible en alemán en: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/221004-Eckpunkt Papier-RWE-Kohleausstieg.html>.

⁽³⁰⁾ Véase el comunicado de prensa publicado por el Ministerio alemán el 4 de octubre de 2022, disponible en alemán en: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/10/20221004-bundeswirtschaftsminister-habeck-landesministerin-neubaur-und-rwe-verst%C3%A4ndigen-sich-auf-beschleunigten-kohleausstieg-2030.htm>.

- (47) Además de la Ley de modificación y del contrato de modificación, la Comisión señala asimismo que algunos de los hechos y circunstancias que rodean el mercado de la electricidad descritos en la Decisión de incoación cambiaron tras la adopción de dicha Decisión. En particular, los precios de la electricidad han ido cambiando en el pasado reciente. El precio medio diario de la electricidad en el mercado alemán aumentó de 30,5 EUR/MWh en 2020 a 96,8 EUR/MWh en 2021. Esta tendencia continuó en 2022, cuando el precio medio diario alcanzó los 235,4 EUR/MWh y el entorno del mercado pasó a ser muy volátil, con precios medios mensuales que oscilaban entre 129 EUR/MWh y 465 EUR/MWh ⁽³¹⁾. El aumento extremo y la volatilidad de los precios de la electricidad se vieron influidos, entre otros factores, por la agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania que se inició el 24 de febrero de 2022 y por la utilización deliberada de los flujos de gas como arma por parte de Rusia. Además, los precios de los derechos de emisión también siguieron una tendencia de aumento y pasaron de 25 EUR/tonelada de CO₂ en 2020 en promedio, a 53 EUR/tonelada de CO₂ en 2021 y a 81 EUR/tonelada de CO₂ en 2022 ⁽³²⁾.
- (48) Alemania también ha informado a la Comisión de que, desde 2020, RWE ha cerrado seis unidades de lignito, de conformidad con el calendario establecido en la Ley de fin de la generación carboeléctrica.

Cuadro 2

Unidades de RWE que han cerrado desde 2020

Operador	Nombre de la instalación	MW (neto)	Fecha de transferencia al mecanismo de cierre diferido	Fecha de cierre
RWE	Niederaußem D	297	-	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	295	-	31.12.2021
RWE	Neurath B	294	-	31.12.2021
RWE	Weisweiler E	321	-	31.12.2021
RWE	Neurath A	294	-	1.4.2022
RWE	Frechen/Wachtberg (Brikettierung)	120 (de 176)	-	31.12.2022

- (49) Las principales características de la medida modificada de RWE se resumen en los considerandos 50 a 62. Alemania explica que el resto de las disposiciones (por ejemplo, sobre el tratamiento fiscal, la obtención de fondos para la nueva puesta en cultivo o la cláusula de renuncia al arbitraje) se mantienen sin cambios.

3.5.1. *Aplazamiento de la clausura definitiva de dos unidades desde finales de 2022 hasta marzo de 2024*

- (50) Dos unidades (Neurath D y Neurath E, con una capacidad de aproximadamente 600 MW cada una), cuyo cierre, con arreglo a la Ley de fin de la generación carboeléctrica y al contrato de 2021, estaba previsto para el 31 de diciembre de 2022 seguirán disponibles en el mercado hasta el 31 de marzo de 2024. Alemania alega que con ello se pretende seguir mitigando el impacto de la actual crisis energética, ahorrar gas en el sector de la electricidad y reforzar así la seguridad del suministro.
- (51) El Gobierno alemán puede decidir, a más tardar el 30 de septiembre de 2023, mantener estas unidades en el mercado hasta el 31 de marzo de 2025 o transferirlas a una nueva reserva (*Reserve*). Esta nueva reserva aún no está definida y no forma parte de la presente Decisión. En la medida en que dicha nueva reserva implique ayuda estatal, Alemania presentaría la correspondiente notificación de conformidad con la obligación establecida en el artículo 108, apartado 3, del TFUE.

⁽³¹⁾ Fuente: plataforma de transparencia de la REGRT de Electricidad, disponible en <https://transparency.entsoe.eu>.

⁽³²⁾ Fuente: datos de Platts Market Data.

- (52) Sobre la base del apartado 3 del contrato de modificación, si Alemania decide que estas dos unidades se mantengan en funcionamiento durante otro año (del 1 de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025), tal como se describe en el considerando 51, RWE asumirá los costes de modernización de las unidades, los costes de adaptación de la planificación del personal, los costes de explotación y el coste de los derechos de emisión de CO₂. Al mismo tiempo, los ingresos procedentes de la comercialización de electricidad permanecen en manos de RWE, sujetos a un tope de ingresos de mercado introducido para los generadores de electricidad por la Ley de frenado del precio de la electricidad de Alemania (*Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse und zur Änderung weiterer energierechtlicher Bestimmungen vom 20. Dezember 2022*) diseñado para contribuir a la financiación de medidas que alivien los elevados precios de la electricidad para los consumidores finales ⁽³³⁾.
- (53) El cuadro modificado con las fechas de cierre, incluido en el artículo 1, apartado 9, de la Ley de modificación y en el anexo del contrato de modificación, es el siguiente:

Cuadro 3

Instalaciones de lignito: entrada en el mecanismo de cierre diferido y fechas de cierre (las fechas revisadas aparecen en negrita) ⁽³⁴⁾

Operador	Nombre de la instalación	MW (neto)	Fecha de transferencia al mecanismo de cierre diferido	Fecha de cierre
RWE	Niederaußem D	297	-	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	295	-	31.12.2021
RWE	Neurath B	294	-	31.12.2021
RWE	Weisweiler E o F ⁽³⁵⁾	321	-	31.12.2021
RWE	Neurath A	294	-	1.4.2022
RWE	Frechen/Wachtberg (Brikettierung)	120 (de 176)	-	31.12.2022
RWE	Neurath D	607	-	31.3.2024
RWE	Neurath E	604	-	31.3.2024
RWE	Weisweiler E o F ⁽³⁶⁾	321	-	1.1.2025
LEAG	Jänschwalde A	465	31.12.2025	31.12.2028
LEAG	Jänschwalde B	465	31.12.2027	31.12.2028
RWE	Weisweiler G o H	663 o 656	-	1.4.2028
LEAG	Jänschwalde C	465	-	31.12.2028
LEAG	Jänschwalde D	465	-	31.12.2028
RWE	Weisweiler G o H	663 o 656	-	1.4.2029

⁽³³⁾ En el caso de las centrales eléctricas de lignito, el tope de ingresos se establece sobre la base de una fórmula que tiene en cuenta sus costes fijos y de funcionamiento.

⁽³⁴⁾ Los cambios con respecto al cuadro 2 de la Decisión de incoación se indican en negrita.

⁽³⁵⁾ Finalmente, se eligió la unidad E para su retirada en esta fecha.

⁽³⁶⁾ Finalmente, se eligió la unidad F para su retirada en esta fecha.

Operador	Nombre de la instalación	MW (neto)	Fecha de transferencia al mecanismo de cierre diferido	Fecha de cierre
LEAG	Boxberg N	465	-	31.12.2029
LEAG	Boxberg P	465	-	31.12.2029
RWE	Niederaußem G o H	628 o 648	-	31.12.2029
RWE	Niederaußem K	944	-	31.3.2030
RWE	Neurath F (BoA 2)	1 060	-	31.3.2030
RWE	Neurath G (BoA 3)	1 060	-	31.3.2030
RWE	Niederaußem G o H	628 o 648	31.12.2029	31.12.2033
Saale Energie ⁽³⁷⁾	Schkopau A	450	-	31.12.2034
Saale Energie	Schkopau B	450	-	31.12.2034
LEAG	Lippendorf R	875	-	31.12.2035
EnBW	Lippendorf S	875	-	31.12.2035
LEAG	Schwarze Pumpe A	750	-	31.12.2038
LEAG	Schwarze Pumpe B	750	-	31.12.2038
LEAG	Boxberg R	640	-	31.12.2038
LEAG	Boxberg Q	857	-	31.12.2038

- (54) Además, Alemania presentó datos sobre la apertura inicial de las centrales eléctricas de RWE y las fechas de cierre, tal como se presentan en el cuadro 4. La mayoría (trece de dieciséis) de las instalaciones de RWE se abrieron entre mediados de la década de 1960 y mediados de la década de 1970, lo que significa que, hasta ahora, estas instalaciones han funcionado aproximadamente entre cincuenta y sesenta años. De las dieciséis instalaciones, tres son más recientes y se han abierto respectivamente: Niederaußem K (fecha de apertura 2003); Neurath F (BoA 2) (fecha de apertura 2012); Neurath G (BoA 3) (fecha de apertura 2012).
- (55) Alemania alega que, según los datos presentados por RWE a las autoridades alemanas, los costes de las catorce centrales eléctricas de RWE más antiguas de las dieciséis se habrían amortizado en el momento de su cierre de acuerdo con la Ley de fin de la generación carboeléctrica y con arreglo a las normas contables de RWE.
- (56) Además, Alemania alega que, según los datos facilitados por RWE, las centrales eléctricas Neurath F y G tendrían un valor contable total de aproximadamente 570 millones EUR a 31 de marzo de 2030. Este valor contable representa los costes amortizados y no incluye las propiedades (terrenos). Alemania señala que el plan de amortización se ha ajustado para reflejar la obligación de clausurar las centrales eléctricas de conformidad con la Ley de fin de la generación carboeléctrica. Los valores antes descritos reflejan los valores contables que probablemente se habrían obtenido si se hubiera mantenido el plan de amortización original. Además, no se tiene en cuenta las futuras inversiones en activos fijos para los costes de inspección. Se realizan inspecciones y mejoras periódicas de ambas centrales eléctricas por lo general cada cuatro años, con unos costes de entre 60 y 70 millones EUR cada una. La última inspección de Neurath F tuvo lugar en 2023 y de Neurath G en 2021.

⁽³⁷⁾ Saale Energie y EnBW no recibirán ninguna compensación por el cierre anticipado, ya que sus centrales eléctricas (Schkopau A y B y Lippendorf S, respectivamente) no estarán obligadas a cerrar antes de lo previsto por las empresas.

Cuadro 4

Instalaciones de lignito de RWE: fecha de apertura y fecha de cierre

Operador	Nombre de la instalación	Fecha de apertura/entrada en funcionamiento	Fecha de cierre
RWE	Niederaußem D	1968	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	1965	31.12.2021
RWE	Neurath B	1972	31.12.2021
RWE	Weisweiler E o F ⁽³⁸⁾	1965, 1967	31.12.2021
RWE	Neurath A	1972	1.4.2022
RWE	Frechen/Wachtberg (Brikettierung)	1962	31.12.2022
RWE	Neurath D	1975	31.3.2024
RWE	Neurath E	1976	31.3.2024
RWE	Weisweiler E o F ⁽³⁹⁾	1965, 1967	1.1.2025
RWE	Weisweiler G o H	1974, 1975	1.4.2028
RWE	Weisweiler G o H	1974, 1975	1.4.2029
RWE	Niederaußem G o H	1974, 1974	31.12.2029
RWE	Niederaußem K	2003	31.3.2030
RWE	Neurath F (BoA 2)	2012	31.3.2030
RWE	Neurath G (BoA 3)	2012	31.3.2030
RWE	Niederaußem G o H	1974, 1974	31.12.2033

3.5.2. Aceleración de la clausura definitiva de tres unidades de 2038 a 2030

- (57) El cierre de tres unidades (Niederaußem K, Neurath F y Neurath G, con una capacidad de aproximadamente 1 000 MW cada una) se adelantará del 31 de diciembre de 2038 al 31 de marzo de 2030. Alemania argumenta que esto significa reducir en casi un 50 % el tiempo de funcionamiento restante de 3 GW de las centrales eléctricas más recientes y eficientes explotadas por RWE.
- (58) Alemania señala que el adelanto de la fecha de cierre también afecta de manera significativa a los yacimientos mineros que abastecen a las tres unidades cuyo cierre se ha programado antes de lo previsto inicialmente. Más concretamente, en la medida modificada de RWE, se acordó que, en los próximos años, la mina «Garzweiler» producirá una cantidad significativamente inferior del lignito.

⁽³⁸⁾ Finalmente, se eligió la unidad E para su retirada en esta fecha.

⁽³⁹⁾ Finalmente, se eligió la unidad F para su retirada en esta fecha.

- (59) El Gobierno alemán puede decidir, a más tardar el 15 de agosto de 2026, si transfiere estas tres unidades a una reserva (*Reserve*) hasta el 31 de diciembre de 2033. Esta nueva reserva aún no se ha definido y no forma parte de la presente Decisión. En la medida en que dicha nueva reserva implique ayuda estatal, Alemania presentaría la correspondiente notificación de conformidad con la obligación establecida en el artículo 108, apartado 3, del TFUE. En caso de que estas unidades sean necesarias para la reserva, no se requerirá introducir más cambios en el proceso de planificación de las minas a cielo abierto que si estas unidades cerraran definitivamente en 2030. Además, la reconstitución que comenzará en 2030 también continuará sin cambios.

3.5.3. No hay compensación adicional para RWE

- (60) La medida modificada de RWE no prevé una compensación adicional para RWE superior a la del contrato de 2021, sino que confirma la suma de 2 600 millones EUR.
- (61) En opinión de Alemania, las pérdidas de ingresos de los años 2030 a 2038 relacionadas con el funcionamiento de aproximadamente 3 GW de capacidad y los costes adicionales de reprogramación se ven compensados, entre otras cosas, por unos ingresos superiores a lo previsto como resultado de los quince meses adicionales de funcionamiento de Neurath D y E entre 2023 y el primer trimestre de 2024.
- (62) La Ley de modificación (artículo 1, apartado 4) y el contrato de modificación (apartado 4) prevén que el número de pagos fraccionados de la compensación a RWE se reduzca de quince a diez, y que el importe de dichos pagos sea diferente del importe previsto anteriormente. Los pagos fraccionados anuales correspondientes a los años 2020 a 2023 serán de 173 millones EUR, mientras que los pagos anuales de los años 2024 a 2029 serán de 318 millones EUR. De conformidad con la Ley de modificación y el contrato de modificación, el vencimiento del primer pago fraccionado a RWE es el 31 de diciembre de 2020, sin perjuicio de la cláusula de efecto suspensivo, que es cuando RWE cerró su primera planta.

3.6. Cálculo revisado

- (63) En la comunicación de 23 de diciembre de 2022, Alemania presentó a la Comisión cálculos revisados del lucro cesante de nueve unidades de RWE que ya han cerrado o cuyo cierre está previsto para el 31 de marzo de 2025 ⁽⁴⁰⁾, de conformidad con la Ley de modificación (artículo 1, apartado 9) (en lo sucesivo, el «cálculo revisado»). La consultora energética r2b fue la encargada de realizar este cálculo con fecha de 16 de diciembre de 2022.
- (64) Sobre la base de este cálculo, el VAN del lucro cesante de ocho centrales de RWE (que cierran entre el 31 de diciembre de 2021 y el 31 de marzo de 2025) es de aproximadamente 2 200 millones EUR (2 300 millones EUR en términos nominales) y, por tanto, superior al VAN de la compensación acordada a RWE de 1 700 millones EUR (2 600 millones EUR en términos nominales) ⁽⁴¹⁾. Por lo tanto, teniendo en cuenta dicho cálculo, Alemania alega que el importe de la compensación está justificado.
- (65) El cálculo revisado muestra que se estima que ocho de las nueve unidades de RWE incluidas en el cálculo revisado tenían lucro cesante en el período comprendido entre 2021 y 2026. De las ocho unidades con lucro cesante, cinco ya cerraron entre 2021 y 2022 (Neurath A y B, Niederaußem C, Weisweiler E y Frechen/Wachtberg) y el cierre de las tres restantes (Weisweiler F y Neurath D y E) está previsto para 2025 a más tardar. Respecto de las nueve unidades incluidas en el cálculo revisado, el lucro cesante solo se calculó para el período comprendido entre su cierre y finales de 2026. El lucro cesante nunca se prolonga más de tres años después de la fecha prevista de cierre de cada instalación. Por lo que se refiere a la novena planta incluida en el cálculo revisado (Niederaußem D), que cerró como primera unidad el 31 de diciembre de 2020, no se solicita ningún lucro cesante.
- (66) En el caso de las siete unidades cuyo cierre está previsto después de 2026 (Weissweiler G y H, Niederaußem H, K y G y Neurath F y G), en el cálculo revisado no se incluye ningún lucro cesante, ya que se clausuran después de 2026.

⁽⁴⁰⁾ A efectos del cálculo revisado, se asume que las unidades Neurath D y E, cuyo cierre se indica para el 31 de marzo de 2024 en el cuadro 3, cerrarán el 31 de marzo de 2025, como si el Gobierno federal ya hubiera decidido mantenerlas en el mercado durante un año más (véase el considerando 47). En opinión de Alemania, esto hace que el cálculo revisado sea más conservador, ya que el supuesto funcionamiento más largo reduce el lucro cesante estimado.

⁽⁴¹⁾ Si se considera en términos nominales, el importe de la compensación parece superior al lucro cesante puesto que los pagos fraccionados de la compensación se distribuyen a lo largo de un período más largo (hasta 2030) que el lucro cesante (hasta 2026).

- (67) El cálculo revisado aplica los siguientes parámetros principales para estimar el lucro cesante de las nueve unidades para las que se han presentado datos:
- 1) El cálculo parte del supuesto de que las centrales eléctricas, como única fuente de ingresos, venden electricidad de carga base a precios de mercado correspondientes a las cotizaciones de la bolsa de materias primas alemana EEX. En particular,
 - a) Respecto de las unidades ya cerradas en el momento de la presentación del cálculo revisado a la Comisión (Neurath A y B, Niederaußem C y D, Weisweiler E), el cálculo utiliza las hipótesis relativas a los precios de la electricidad y del CO₂, la inflación y el marco regulador ⁽⁴²⁾ con arreglo a las expectativas del mercado inmediatamente antes de las respectivas fechas de cierre. En cuanto a los precios de la electricidad y del CO₂, el cálculo utiliza una media de los precios de futuros para la entrega en el mes, trimestre o año correspondiente (en función de la disponibilidad del producto) entre 2021 y 2026, registrados en la bolsa EEX en las dos semanas anteriores a las respectivas fechas de cierre.
 - b) En lo que se refiere a las cuatro unidades que cierran entre el 31 de diciembre de 2022 y el 31 de marzo de 2025 (Frechen/Wachtberg, Weisweiler F y Neurath D y E), las hipótesis relativas a los precios de la electricidad y del CO₂, la inflación y el marco regulador ⁽⁴³⁾ se hicieron con arreglo a las recientes expectativas del mercado disponibles en el momento de la presentación del cálculo revisado. En cuanto a los precios de la electricidad y del CO₂, el cálculo utiliza una media de los precios de futuros para la entrega en el mes, trimestre o año correspondiente (en función de la disponibilidad del producto) entre 2021 y 2026, registrados en la bolsa EEX entre el 21 de octubre de 2022 y el 4 de noviembre de 2022.
 - 2) Respecto de los costes de combustible del suministro de lignito, los costes variables de la extracción de lignito se estimaron en 1,5 EUR/MWh (th), mientras que los costes fijos de la extracción de lignito se estimaron en 4,7 EUR/MWh (th). Estas hipótesis se tomaron de un estudio independiente realizado por Öko-Institut publicado en enero de 2022 ⁽⁴⁴⁾. Cuando los costes totales de extracción se dividen por unidad de producción, se asume que son estables debido a la corta duración del período cubierto por la hipótesis de contraste. Los costes fijos, que constituyen la mayor parte de los costes totales de extracción, suelen necesitar más tiempo para ajustarse a los cambios en los volúmenes de producción.
- (68) El cálculo utiliza las características técnicas clave de cada una de las centrales eléctricas, como la eficiencia, la producción eléctrica, los costes fijos, la disponibilidad y los índices de utilización típicos. Los costes fijos se basaron en valores representativos de la respectiva clase de central eléctrica y corresponden a las conclusiones del estudio Öko-Institut.
- (69) Los ingresos procedentes de la generación de calor y del mercado de balance no se incluyeron en el cálculo revisado.
- (70) En cuanto a las unidades que cierran entre el 31 de diciembre de 2022 y el 31 de marzo de 2025, en el cálculo se aplica un tope de ingresos de mercado desde el 1 de diciembre de 2022 hasta el 30 de abril de 2024. La base jurídica para la aplicación del tope de ingresos de mercado se establece en la Ley alemana de frenado del precio de la electricidad. Cuando los precios previstos de la electricidad superan el tope, el Estado alemán recauda el 90 % del excedente de los ingresos de mercado por encima de dicho tope. El coste de los derechos de emisión de CO₂ influye en el nivel del tope, tal como se establece en la Ley alemana de frenado del precio de la electricidad. Un precio del CO₂ de 81 EUR/t (que era el precio medio del mercado al contado en 2022) da lugar a un tope de unos 160 EUR/MWh. La Ley alemana de frenado del precio de la electricidad prevé la aplicación del tope desde el 1 de diciembre de 2022 hasta el 30 de junio de 2023, así como la posibilidad de prorrogarlo hasta el 30 de abril de 2024, previa decisión del Gobierno alemán. Finalmente, el Gobierno alemán decidió no prorrogar la aplicación del tope más allá del 30 de junio de 2023. Las autoridades alemanas señalan que el tope de los ingresos de mercado afecta al lucro cesante de una única instalación (Frechen/Wachtberg), ya que el resto de unidades de lignito de RWE se cerraron una vez finalizado el período de aplicación del tope o antes de que el Gobierno alemán adoptara planes concretos respecto del tope.

⁽⁴²⁾ Esto afecta a la aplicación del tope de los ingresos de mercado.

⁽⁴³⁾ Esto afecta a la aplicación del tope de los ingresos de mercado.

⁽⁴⁴⁾ Öko-Institut: *Die deutsche Braunkohlenwirtschaft 2021. Historische Entwicklungen, Ressourcen, Technik, wirtschaftliche Strukturen und Umweltauswirkungen. Studie im Auftrag von Agora Energiewende und der European Climate Foundation*, 2022. Disponible en: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/die-deutsche-braunkohlenwirtschaft-2021>. Este estudio es una actualización (incluye datos hasta 2021) de estudios anteriores sobre la economía de la extracción del lignito y la generación de electricidad con lignito, y contribuyó a los esfuerzos de investigación de la Comisión del Carbón.

- (71) En el caso de Neurath D y E, cuyo cierre se aplazó hasta el 31 de marzo de 2024, con la posibilidad de prorrogar la fecha de cierre hasta el 31 de marzo de 2025, el cálculo solo tiene en cuenta el lucro cesante a partir de esta última fecha.
- (72) El coste medio ponderado del capital (en lo sucesivo, «CMPC» ⁽⁴⁵⁾), utilizado para descontar el lucro cesante y los pagos compensatorios, se fijó en 7,5 millones EUR.
- (73) Dado el tamaño significativo de la capacidad de generación retirada del mercado debido a la eliminación progresiva anticipada del lignito, se tiene en cuenta su efecto sistémico en los precios de la electricidad en Alemania. En concreto, en la hipótesis de contraste, los precios de la electricidad son más bajos en comparación con el escenario real, ya que en el primer caso hay más unidades en funcionamiento y se puede satisfacer más demanda con capacidades de generación relativamente más baratas. Para cuantificar el efecto, el cálculo revisado utiliza los resultados de dos análisis que evalúan el efecto de la eliminación progresiva de dos centrales nucleares (Isar 2 y Neckarwestheim 2) en el mercado alemán de la electricidad ⁽⁴⁶⁾. Las autoridades alemanas argumentan que el impacto estimado en los precios en el mercado alemán podría utilizarse también como representativo de la generación de lignito, ya que ambas tecnologías tienen posiciones relativamente similares en el orden de mérito y tienden a tener altos índices de utilización. El efecto del cierre anticipado es relativamente débil al principio (ya que las primeras unidades que se cerraron de acuerdo con el calendario son relativamente pequeñas), pero se intensifica a medida que pasan los años y se cierra más capacidad. Así, los precios de la electricidad en la hipótesis de contraste son un 1,7 % más bajos en 2023 y un 3,2 % en 2026 que en la hipótesis factual.
- (74) Alemania alegó que no es necesario presentar una actualización del cálculo revisado sobre la base de los datos más recientes disponibles (del segundo trimestre de 2023) para las tres unidades que cerraron en enero y marzo de 2025 (Weisweiler F y Neurath D y E) ⁽⁴⁷⁾, habida cuenta de la metodología aplicada. Los dos parámetros principales que utiliza el cálculo, que influyen significativamente en los ingresos y los costes y están sujetos a incertidumbre y a fluctuaciones frecuentes, son los precios de futuros de la electricidad y los derechos de emisión de CO₂, que los operadores de centrales eléctricas del lignito suelen comprar para garantizar (o cubrir) su margen de explotación durante los meses y años siguientes. El mercado alemán de la electricidad, uno de los mercados más desarrollados y líquidos de Europa, permite a los participantes en el mercado este tipo de cobertura en volúmenes suficientes hasta tres años antes de la entrega efectiva ⁽⁴⁸⁾. En consecuencia, Alemania explicó que, en una hipótesis de contraste, las tres unidades habrían podido entrar en el mercado entre el 21 de octubre de 2022 y el 4 de noviembre de 2022 (cuando se extrajeron los datos del mercado para estas unidades a efectos del cálculo revisado) y cubrir su margen durante varios meses o años de funcionamiento después de la fecha de cierre prevista en la hipótesis factual. Esto se haría mediante la venta de volúmenes de electricidad que se prevé producir y la compra de la cantidad de derechos de emisión correspondiente para cubrir la huella de carbono de la electricidad producida. Así pues, Alemania alegó que no es necesario actualizar el cálculo revisado, ya que las tres unidades de RWE podrían haber utilizado instrumentos estándar de mercado para garantizar el lucro cesante calculado en el momento en que se extrajeron los datos para el cálculo revisado.

⁽⁴⁵⁾ El CMPC representa el coste de capital de una empresa en el que cada categoría de capital se pondera proporcionalmente. El CMPC se calcula multiplicando el coste de cada fuente de capital (deuda y capital) por su correspondiente peso en relación con el valor de mercado, sumando a continuación los productos para determinar el total. El CMPC también se utiliza como tipo de descuento para los flujos de efectivo futuros en el análisis de flujos de efectivo descontados.

⁽⁴⁶⁾ Los resultados de estos análisis los publicó Öko-Institut el 6 de septiembre de 2022 (<https://blog.oeko.de/atomausstieg-mythen-zu-streckbetrieb-und-laufzeitverlaengerung/>) y enervis el 29 de septiembre de 2022 (https://enervis.de/wp-content/uploads/2022/09/20220929_enervis-Pressemitteilung_AKW-Weiterbetrieb-erhoeht-Versorgungssicherheit-und-reduziert-Gasverbrauch.pdf). Las dos centrales nucleares tenían una capacidad combinada de 2,8 GW, mientras que, en el presente caso, las unidades de lignito con una capacidad combinada de 3,2 GW se habrán retirado a finales de 2026, que es el punto final del cálculo revisado.

⁽⁴⁷⁾ La contribución de estas tres unidades a la suma total del lucro cesante en el cálculo revisado es del 22 % (o 479 millones EUR) en términos de VAN. De esta cantidad, 348 millones EUR se corresponden a 2025 y 131 millones EUR a 2026.

⁽⁴⁸⁾ Véase, por ejemplo, BloombergNEF, *European Utility Hedging Profiles 2021* [«Perfiles de cobertura de los suministros básicos europeos 2021»], 21 de abril de 2021, disponible en línea en: <https://about.bnef.com/>.

- (75) Además, Alemania señala que la introducción de un mecanismo para actualizar el cálculo de la compensación sobre la base de las hipótesis más recientes no está justificada para la medida modificada de RWE, ya que las hipótesis utilizadas para calcular el lucro cesante en el cálculo revisado se aproximaban al cierre real de dichas unidades (véase el considerando 67, punto 1). Alemania indica que, en principio, solo sería necesario un mecanismo de actualización de conformidad con el apartado 433 de las Directrices si el cierre de las centrales eléctricas se produce más de tres años después de la concesión de la compensación por dichos cierres. Según Alemania, esto sirve para garantizar que las hipótesis en las que se basa el cálculo sean actuales en el momento del cierre efectivo de las centrales eléctricas. En lo que se refiere a los bloques de centrales ya cerrados en el momento de la presentación del cálculo revisado a la Comisión, Alemania afirma que calculó el lucro cesante sobre la base de hipótesis y expectativas de mercado que existían justo antes de las correspondientes fechas de cierre. El resto de unidades cuyo lucro cesante se calculó se cerrarán en el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2022 y el 31 de marzo de 2025. Alemania sostiene que esto ocurrirá como máximo tres años después de la notificación de la Decisión de la Comisión, que será el momento de concesión de la ayuda (véase el considerando 78). Por tanto, según Alemania, no es necesario un mecanismo de actualización.

3.7. Presupuesto

- (76) El presupuesto de la medida modificada de RWE es de 2 600 millones EUR y se financiará con cargo al presupuesto federal de Alemania. La compensación se abonará en diez pagos fraccionados anuales: para los años 2020 a 2023, el pago fraccionado será de 173 millones EUR y para los años 2024 a 2029, de 318 millones EUR.

3.8. Momento y duración de la concesión

- (77) El momento de concesión de la medida modificada de RWE será la notificación de la decisión de la Comisión. El desembolso final de los fondos tendrá lugar el 31 de diciembre de 2029.

3.9. Beneficiario

- (78) La medida notificada es una subvención a RWE Power AG. RWE Power AG emplea a 8 800 personas, de las cuales alrededor de 7 500 puestos de trabajo están relacionados con la industria del lignito. RWE Power AG es una filial propiedad al 100 % de RWE AG. Según la información pública disponible, se estima que, a 15 de marzo de 2023, un 87 % de las acciones de RWE AG pertenecían a inversores institucionales y el 13 % a particulares (incluidos los empleados). Desde el 15 de marzo de 2023, el mayor accionista individual de RWE AG es Qatar Holding LLC, con una participación del 9,1 %.
- (79) RWE AG es una empresa alemana de energía dedicada a la producción y comercialización de electricidad. Según el estudio de mercado realizado por la autoridad alemana de competencia, en 2020 RWE AG producía alrededor del 25 % del total de la zona de mercado germano-luxemburguesa, lo que la convertía en el productor con mayor capacidad de generación con 67,8 TWh ⁽⁴⁹⁾. En 2021, los ingresos totales de RWE AG ascendieron a unos 24 500 millones EUR.
- (80) Las autoridades alemanas confirman que ni RWE AG ni RWE Power AG son empresas en crisis, tal como se definen en las Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis ⁽⁵⁰⁾ de la Comisión.
- (81) Asimismo, las autoridades alemanas confirman que ni RWE AG ni RWE Power AG están sujetas a una orden de recuperación pendiente emitida como resultado de una decisión anterior de la Comisión por la que una ayuda se declara ilegal e incompatible con el mercado interior ⁽⁵¹⁾.

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

⁽⁵⁰⁾ Comunicación de la Comisión «Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis» (DO C 249 de 31.7.2014, p. 1).

⁽⁵¹⁾ Véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de septiembre de 1995, TWD/Comisión, T-244/93 y T-486/93, ECLI:EU:T:1995:160, apartado 56. Véase también la Comunicación de la Comisión relativa a la recuperación de las ayudas estatales ilegales e incompatibles (DO C 247 de 23.7.2019, p. 1).

3.10. Acumulación y transparencia

- (82) Alemania confirma que cumplirá lo dispuesto en los apartados 56 y 57 de las Directrices. Las ayudas en el marco de la medida notificada no podrán acumularse con ayudas específicas o *de minimis* ni con financiación de la Unión en relación con los mismos costes subvencionables.
- (83) Alemania garantizará el cumplimiento de los requisitos de transparencia establecidos en los apartados 58 a 61 de las Directrices. Los datos pertinentes de la medida notificada se publicarán en un sitio web nacional que contará con un enlace del Registro de transparencia de la Comisión: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/es>.

4. OBSERVACIONES DE TERCEROS

- (84) Un gran número de terceros han presentado sus observaciones tras la publicación de la Decisión de incoación, la consulta pública y la Decisión de ampliación.
- (85) Tras la publicación de la Decisión de incoación, un gran número de terceros (veintisiete) presentaron sus observaciones. Observaciones de los dos beneficiarios (LEAG y RWE), de los accionistas de LEAG (EPH y PPF Investments – PPFI) y del comité de empresa del grupo LEAG (*Konzernbetriebsrat*). Las observaciones de las empresas incluían a GPE, observaciones idénticas de ocho empresas energéticas locales (en lo sucesivo, las «ocho empresas locales») y otras dos empresas locales de energía presentaron observaciones idénticas (en lo sucesivo, las «dos empresas locales»). Siete ONG presentaron observaciones, así como los tres estados alemanes en los que se encuentran los yacimientos mineros de LEAG y RWE, a saber, Renania del Norte-Westfalia, Sajonia y Brandemburgo. También presentaron observaciones una asociación de municipios (Lausitzrunde), en la que se encuentran los yacimientos mineros de LEAG, y la asociación que representa a la industria del lignito en Alemania («DEBRIV»).
- (86) Tras la publicación de la consulta pública, un gran número de terceros (diecinueve) presentaron observaciones. Se recibieron observaciones de los dos beneficiarios (LEAG y RWE), de los accionistas de LEAG (EPH y PPFI) y del comité de empresa del grupo LEAG. Las observaciones de las empresas incluían a GPE, observaciones idénticas de las ocho empresas locales y observaciones idénticas de las dos empresas locales. También presentaron observaciones DEBRIV, la Oficina Europea del Medio Ambiente («OEMA»), Greenpeace y ClientEarth.
- (87) El 16 de noviembre de 2022, la Comisión recibió observaciones espontáneas idénticas de las ocho empresas locales en relación con la medida modificada de RWE.
- (88) Tras la publicación de la Decisión de ampliación, varios terceros (doce) presentaron sus observaciones. Hubo observaciones de los dos beneficiarios (LEAG y RWE), observaciones idénticas de las ocho empresas locales, de GPE y de ClientEarth.
- (89) Las observaciones presentadas por los terceros se resumen a continuación siguiendo las siguientes categorías: i) observaciones sobre la existencia de ayuda (véase la sección 4.1), ii) observaciones sobre la base jurídica de la compatibilidad (véase la sección 4.2), y iii) observaciones sobre la compatibilidad de la ayuda (véase la sección 4.3).
- (90) Esta decisión se centrará en las observaciones formuladas por los terceros en relación con el alcance de la presente Decisión.

4.1. Existencia de ayuda

4.1.1. RWE

- (91) RWE alegó en sus observaciones sobre la Decisión de incoación que la medida no constituye ayuda estatal. RWE afirmó que se trata de una compensación por daños y perjuicios, ya que la Ley de fin de la generación carboeléctrica viola el derecho de propiedad de RWE y, por tanto, no se concede ninguna ventaja económica a RWE.

- (92) Según RWE, esta injerencia en relación con el derecho de propiedad solo es compatible con el artículo 14 de la Ley Fundamental alemana (*Grundgesetz*; en lo sucesivo, «LF») si el Estado ofrece una compensación adecuada por ello. El importe de la compensación depende de la importancia económica de los intereses jurídicos que se vean afectados, es decir, del valor de las posiciones de propiedad y del valor de los derechos de propiedad confiscados, así como de las cargas adicionales relacionadas con la injerencia. La protección prevista en el artículo 14 de la Ley Fundamental comprende: i) la propiedad de la instalación y del terreno y la utilización respectiva de las centrales eléctricas y de las minas para generar electricidad y obtener así un beneficio; ii) el derecho a establecer y explotar toda la actividad de «generación de electricidad con lignito» (RWE alegó que la eliminación progresiva de la energía nuclear alemana podría utilizarse como analogía); iii) la propiedad irrevocable de la mina, completamente devaluada por las obligaciones de clausura, y iv) las licencias de explotación ilimitadas con arreglo a la Ley alemana de control de emisiones de las centrales eléctricas y las minas afectadas por la Ley de fin de la generación carboeléctrica.
- (93) RWE alegó que, en reconocimiento de los compromisos de capital a largo plazo y de los planes de personal e inversión necesarios para proyectos de este tipo y tamaño, goza de una protección constitucional reforzada y destacada de la confianza legítima. La perspectiva a largo plazo es inherente al negocio de generación de electricidad con lignito. Esta protección tan fuerte de la confianza legítima aumenta significativamente la intensidad de la injerencia en las posiciones de propiedad de RWE.
- (94) RWE alegó que ha cumplido sus obligaciones en relación con el RCDE de la UE que, en su opinión, regula de forma exhaustiva la reducción de las emisiones de CO₂, de las instalaciones afectadas. No obstante, la obligación de clausura prevista en la Ley de fin de la generación carboeléctrica exige una contribución adicional para la protección del clima por parte de las centrales de RWE, lo que genera una carga excepcional (*Sonderopfer*) que debe tenerse en cuenta para la compensación.
- (95) RWE alegó, además, que Alemania actuó como un operador en una economía de mercado al firmar el contrato de 2021 con los operadores. Alemania tuvo que evaluar *ex ante* si la solución de eliminación progresiva del carbón garantizada por contrato era preferible o, al menos, equivalente a una solución puramente reglamentaria, cuya forma constitucional o validez también debía evaluarse *ex ante*. RWE alega que, en este contexto, Alemania actuó de manera racional al suscribir un contrato que le otorga los derechos que en él se establecen y, al mismo tiempo, le exime con seguridad jurídica de la obligación de pagar una compensación que, de otro modo, se habría visto obligada a pagar con arreglo al Derecho nacional o internacional. Por tanto, en opinión de RWE, no existe ningún elemento de ayuda estatal.
- (96) En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, RWE alegó una vez más que la medida no constituye ayuda. En su opinión, la compensación total es inferior al perjuicio total sufrido por RWE y, por tanto, no se concede ninguna ventaja a RWE.

4.1.2. LEAG

- (97) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación y sobre la consulta pública, LEAG expresó dudas en cuanto a la calificación de la medida como ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. En concreto, LEAG considera que la medida no le concede una ventaja económica, ya que la compensación es inferior al perjuicio financiero causado por la Ley de fin de la generación carboeléctrica. En caso de que las autoridades alemanas no hubieran concedido una compensación adecuada, los operadores habrían tenido derecho a obtener una compensación por daños y perjuicios, ya que considera que la Ley de fin de la generación carboeléctrica vulnera su derecho a la propiedad en virtud del artículo 14, apartado 1, segunda frase, de la Ley Fundamental y del artículo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «CEDH») y del artículo 13 del Tratado sobre la Carta de la Energía (en lo sucesivo, «TCE»). En opinión de LEAG, la usabilidad de su propiedad queda completamente anulada, lo cual constituye una intrusión especialmente grave en sus derechos, por lo que las disposiciones sobre contenidos y límites están sujetas a requisitos de mayor proporcionalidad.
- (98) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, LEAG alegó que la confianza legítima de los operadores del lignito, que también se reflejaba en los planes relativos al lignito aprobados para las minas a cielo abierto, se ve frustrada por la eliminación progresiva y anticipada del carbón jurídicamente obligatoria, después de que los operadores hubieran tomado sus decisiones de inversión decisivas para la construcción de las centrales eléctricas y el desarrollo de las minas a cielo abierto. Por tanto, LEAG alegó que existe la confianza legítima de continuar las actividades mineras y la explotación de centrales eléctricas de lignito.

- (99) Además, LEAG alegó en sus observaciones sobre la Decisión de incoación que el período transitorio concedido para la eliminación progresiva del lignito en el presente caso es insuficiente. En su opinión, el cierre anticipado escalonado de las centrales eléctricas de lignito previsto en la Ley de fin de la generación carboeléctrica no es, en sí mismo, adecuado para disipar las dudas constitucionales. Por tanto, Alemania debe proporcionar una compensación financiera para determinar la proporcionalidad de la intrusión en las posiciones de propiedad afectadas. LEAG alega que la compensación financiera debe situar a los operadores de las centrales eléctricas de lignito y de las minas a cielo abierto al menos en la misma situación que si se les hubiera concedido un período transitorio medido con arreglo a las normas pertinentes. Según LEAG, la norma pertinente para la compensación por una mina a cielo abierto debe tener en cuenta el volumen de producción necesario para permitir la amortización de las inversiones realizadas y pendientes de realizar en la mina a cielo abierto (incluidos los costes de nueva puesta en cultivo) y la generación de un beneficio adecuado, y, al mismo tiempo, dejar la mina a cielo abierto en una posición final adecuada que esté aprobada mediante una resolución judicial definitiva (volumen de producción residual necesario). El tiempo necesario para ello se basa, por tanto, en una tasa de extracción técnicamente posible y en las necesidades de combustible de las centrales eléctricas de lignito. En el caso de las centrales eléctricas de lignito, deben ser los ingresos necesarios para permitir la amortización de los costes de construcción y adaptación, así como la generación de un beneficio adecuado. Una central eléctrica de lignito solo puede generar ingresos si se le suministra combustible procedente de una mina a cielo abierto conectada. El agotamiento del período transitorio necesario presupone, por tanto, que una mina a cielo abierto que garantice el suministro se pueda seguir explotando económicamente por un período correspondiente, incluida la cobertura de los costes de reconstrucción de las minas. Por tanto, el importe de la compensación debe alcanzar al menos los ingresos que podrían haberse generado durante el período transitorio.
- (100) Además, LEAG alegó que los costes adicionales son daños derivados de la eliminación progresiva anticipada obligatoria del carbón, ya que los costes están directamente relacionados con la expropiación (o la intervención equivalente a la expropiación). En su opinión, los daños resultantes son daños materiales que no dan lugar a una pérdida de derechos o de sustancia, sino que representan una carga excepcional (*Sonderopfer*), por ejemplo, a través de una reducción del valor.
- (101) En sus observaciones sobre la consulta pública y sobre la Decisión de ampliación, LEAG reiteró su opinión de que la medida no puede considerarse ayuda estatal.
- (102) Las empresas matrices de LEAG, EPH y PPFI, también presentaron observaciones sobre la Decisión de incoación, coincidiendo en que la medida no puede considerarse ayuda estatal, ya que se limita a compensar la pérdida de derechos, propiedad y oportunidades empresariales. En particular, EPH y PPFI consideran que, en cualquier caso, en ausencia de compensación por parte de Alemania, los operadores habrían sido compensados por el cierre en virtud del TCE.

4.1.3. Empresas

- (103) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, GPE consideró que la compensación constituye ayuda estatal y lamentó que las condiciones de ventaja y selectividad se evaluarán conjuntamente como una única condición.
- (104) En sus observaciones en relación con la Decisión de incoación, las ocho empresas locales alegaron que la compensación constituye ayuda estatal. Las empresas argumentan que la compensación va más allá de una mera compensación por daños y perjuicios y, por tanto, proporciona a RWE una ventaja selectiva. Admiten que, en virtud de la Ley Fundamental, en principio es posible una compensación por daños y perjuicios, pero que esto solo ocurre en circunstancias excepcionales cuando exista una carga excepcional (*Sonderopfer*). Alegan que no existe el derecho a estar protegido de los cambios reglamentarios hasta que todas las inversiones se hayan amortizado en su totalidad⁽⁵²⁾. Señalan un documento jurídico publicado por el Servicio Científico (*Wissenschaftlicher Dienst*) del Parlamento alemán en 2018 que, sobre la base de la sentencia del Tribunal Constitucional relativa a los cierres nucleares, concluye que, en principio, con arreglo al Derecho alemán, debería ser posible cerrar instalaciones más antiguas que ya han sido amortizadas sin compensación⁽⁵³⁾. Según ellos, de las dieciséis unidades de RWE, trece empezaron a funcionar antes de 1976 y, por tanto, ya deberían estar amortizadas.

⁽⁵²⁾ Standige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), siehe nur das Urteil zum Äusstieg BverfGE 143, 246ff., zuvor schon BverfGE 58, 137 ff.; BVerfGE 100, 226 ff.; s. auch BverfG NVwZ 2012, 429 (430 f.); BGH NVwZ 2010, 1444 (1447).

⁽⁵³⁾ Ausarbeitung, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (WD 3 – 3000 – 360/18); Stillelegung von Kraftwerken, Kurzinformation, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (WD 3 – 3000 – 360/19).

- (105) En sus observaciones respecto de la Decisión de incoación, las dos empresas locales coincidieron en que la compensación constituye ayuda estatal, que va más allá de una mera compensación por daños y perjuicios y, por tanto, proporciona a RWE una ventaja selectiva. Señalan que el derecho de propiedad, consagrado en el artículo 14 de la Ley Fundamental, no protege las perspectivas futuras de ingresos o beneficios. Si bien admiten que la limitación del uso de la propiedad también está protegida en virtud de la Ley Fundamental y se aplicaría a las instalaciones de generación, este no es el caso de las actividades mineras. Explican que, por lo general, los permisos (*Hauptbetriebspläne*) se conceden solo por un período de dos a tres años y que, por tanto, el uso de la propiedad en el caso de las minas no va más allá de estos períodos de autorización. Asimismo, alegan que los debates sobre la eliminación progresiva del carbón llevan tiempo produciéndose y que, por tanto, las empresas no podían esperar que se mantuviera esta situación normativa beneficiosa. También explican que solo una carga excepcional (*Sonderopfer*) o un caso de dificultades excepcionalmente gravosas (*Härtefall*) dan derecho a una compensación a una empresa que ve limitado el uso de su propiedad. Los largos períodos de transición, la posibilidad de hacer una reconversión para utilizar otro combustible de generación y el hecho de que muchas instalaciones estén amortizadas dan lugar a una situación en la que no existe dicha situación de dificultad.

4.1.4. Asociaciones/ONG

- (106) En sus observaciones en relación con la Decisión de incoación, ClientEarth consideró que la compensación constituye ayuda estatal. En su opinión, se concede a RWE una ventaja selectiva, ya que es poco probable que un órgano jurisdiccional nacional conceda una compensación por daños y perjuicios que se corresponda con las cantidades que las autoridades alemanas han prometido a RWE. Una compensación por daños y perjuicios con arreglo a la Ley Fundamental alemana solo sería admisible si la intervención estatal diera lugar a una carga excepcional. El artículo 14 de la Ley Fundamental no comprende i) las modificaciones, la cancelación o la expiración de permisos con arreglo a la Ley de control de emisiones (*Bundesimmissionsschutzgesetz*) ni a la Ley de minería (*Bundesberggesetz*) ⁽⁵⁴⁾; ii) inversiones totalmente amortizadas ⁽⁵⁵⁾; iii) pérdida de oportunidades de venta y pérdida de beneficios y otros planes basados en la expectativa de que una situación jurídica favorable se mantenga sin cambios ⁽⁵⁶⁾. Además, ClientEarth alega que el impacto negativo de las nuevas normas sobre el valor de los activos no se puede compensar después de que las inversiones se hayan amortizado ⁽⁵⁷⁾, y añade que los operadores del lignito tendrían que alegar que tenían una expectativa legítima de continuar su explotación y que sufren dificultades económicas excepcionalmente gravosas e indebidas como consecuencia de la eliminación progresiva legal del carbón. ClientEarth indica el documento del Servicio Científico del Parlamento alemán y un estudio encargado por el Ministerio de Medio Ambiente ⁽⁵⁸⁾ que ofrecen más detalles sobre el marco jurídico de las compensaciones en el contexto de la eliminación progresiva del carbón.
- (107) En sus observaciones sobre la consulta pública, DEBRIV alegó que la medida no confiere una ventaja a las empresas de lignito afectadas. Al contrario, las empresas de lignito habrían podido reclamar una compensación con arreglo al Derecho constitucional alemán, al CEDH y al TCE si no se les hubiera concedido una compensación adecuada en virtud de la Ley de fin de la generación carboeléctrica o del contrato de 2021. El importe de las reclamaciones de compensación por lucro cesante y costes, perjuicios, gastos adicionales y desventajas económicas causadas por la eliminación progresiva del lignito es al menos igual o incluso significativamente superior a la compensación concedida.

4.1.5. Estados alemanes

- (108) Tres estados alemanes (Brandemburgo, Sajonia y Renania del Norte-Westfalia) presentaron observaciones tras la Decisión de incoación. Las observaciones que se refieren únicamente a la medida de LEAG no se presentarán de forma detallada en la presente Decisión, ya que dicha medida queda fuera de su ámbito de aplicación (véanse los considerandos 13 y 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 ürechtliche 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⁾ Sentencia del BVerwG de 6.12.2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/23, Rn. 270; Jarass, en: Jarass/Pieroth, GG, 15. Auflage 2018, Art. 14 Rn. 19.

⁽⁵⁷⁾ BVerwG NVwZ 2009, S. 1443.

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

- (109) Renania del Norte-Westfalia alegó que la fecha actual de eliminación progresiva del lignito para RWE es mucho más temprana que la prevista para la empresa sobre la base de las licencias de explotación definitivas de sus centrales eléctricas. Esta prohibición legal de explotación a partir de 2038 a más tardar (o de 2035 en el caso de que se ejerciera la opción de clausura anticipada) constituye una injerencia en la propia gestión de RWE. Según Renania del Norte-Westfalia, RWE podría ciertamente impugnar ante el Tribunal Constitucional estas injerencias en sus actividades empresariales y la devaluación de sus activos comerciales en relación con la protección de la propiedad garantizada por la Ley Fundamental.

4.2. Base jurídica de compatibilidad

4.2.1. RWE

- (110) En sus observaciones sobre la consulta pública, RWE considera que las Directrices no son aplicables por dos motivos. En primer lugar, RWE se refiere a sus observaciones sobre la Decisión de incoación, en las que alegó que la medida no constituye ayuda estatal (véanse el considerando 92 y siguientes). Dado que las Directrices describen los criterios utilizados por la Comisión para examinar la compatibilidad de las medidas que se consideran ayudas estatales, la entrada en vigor de las Directrices no es pertinente para la evaluación de la compensación.
- (111) En segundo lugar, RWE alega que las Directrices no son aplicables debido a su ámbito temporal. De conformidad con el apartado 466 de las Directrices, la Comisión tiene la intención de aplicarlas a todas las ayudas notificables concedidas o que esté previsto que se concedan a partir del 27 de enero de 2022, pero no existe ninguna disposición expresa sobre si las Directrices también deben aplicarse a las ayudas ya notificadas antes de esa fecha y cuándo. RWE señala que la medida fue notificada antes del 27 de enero de 2022, por lo que las Directrices no eran aplicables. RWE considera que la medida ya se aplicó en 2020, cuando comenzó la senda de cierre de RWE, con la entrada en vigor de la Ley de fin de la generación carboeléctrica. Las primeras fechas de pago anuales vencieron en diciembre de 2020 y diciembre de 2021, pero estos pagos se han suspendido de conformidad con la obligación de suspensión prevista en el artículo 108, apartado 3, del TFUE. Por tanto, RWE considera que la supuesta ayuda se concedió antes del 27 de enero de 2022 y que la obligación de suspensión se cumplió.
- (112) En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, RWE alegó que, incluso si la medida se considerara ayuda estatal, esta sería compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, con independencia de que las Directrices sean aplicables. RWE alegó que las Directrices no son aplicables a la medida y señaló que estas se adoptaron después de la adopción de la Decisión de incoación.

4.2.2. LEAG

- (113) En sus observaciones tras la consulta pública, LEAG admitió que, si bien las Directrices pueden tener validez retroactiva en el asunto, su aplicación no está justificada. Una evaluación con arreglo a las Directrices conlleva importantes desventajas y pone en tela de juicio la rápida conclusión del procedimiento.
- (114) En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, LEAG reiteró que las Directrices no son aplicables, ya que, de conformidad con su apartado 466, solo se aplican a las ayudas concedidas a partir del 27 de enero de 2022. En cualquier caso, incluso si la medida se considerara ayuda, se habría concedido antes del 27 de enero de 2022, ya que la Ley de fin de la generación carboeléctrica y el contrato de 2021 entraron en vigor antes de la adopción de las Directrices. Además, LEAG alegó que, incluso en caso de que la medida se considerara ayuda estatal y se evaluara con arreglo a las Directrices, esta medida sería compatible con la sección 4.12 de las Directrices.
- (115) LEAG también hace referencia a la jurisprudencia que distingue entre la concesión y el momento del pago de la ayuda ⁽⁵⁹⁾. LEAG sostiene que, a falta de pago efectivo de la compensación, que en el presente caso también está sujeta a la aprobación de la Comisión, de conformidad con el artículo 10 de la Ley de fin de la generación carboeléctrica, tampoco se infringe la prohibición de aplicación establecida en el artículo 3 del Reglamento relativo a las normas sobre ayudas estatales. La redacción de la prohibición de ejecución habla de tal distinción entre la creación de la solicitud de compensación y el pago efectivo, ya que, según el artículo 3 de dicho Reglamento, las ayudas no deben ejecutarse antes de que la Comisión haya adoptado o deba considerarse que ha adoptado una decisión autorizando dicha ayuda.

⁽⁵⁹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, apartado 40.

- (116) En sus observaciones sobre la consulta pública, los accionistas de LEAG (EPH y PPFI) expresaron la opinión de que la Directrices no son aplicables porque la compensación no puede considerarse ayuda estatal. Aunque se tratara de ayuda estatal, se concedió antes de la entrada en vigor de las Directrices, ya que los hechos pertinentes son la entrada en vigor de la Ley de fin de la generación carboeléctrica (agosto de 2020) o la firma del contrato de 2021 (febrero de 2021). Incluso si las Directrices fueran aplicables, la medida sería en cualquier caso compatible con el mercado interior, ya que se cumplen todas las condiciones de la sección 3 y la sección 4.12 de las Directrices.
- (117) En sus observaciones sobre la consulta pública, el comité de empresa del grupo LEAG (*Konzernbetriebsrat*) alegó que las Directrices no son aplicables al presente asunto.

4.2.3. Empresas

- (118) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, GPE argumentó que utilizar el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE como base jurídica para la evaluación es cuestionable, ya que dicha disposición se refiere a las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas. Sin embargo, en este caso no se trata del desarrollo de una actividad o de una región económica, sino más bien de la liquidación de una actividad económica. Para ilustrar la supuesta inadecuación del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, GPE hizo referencia a la Decisión del Consejo, de 10 de diciembre de 2010, relativa al cierre de minas de carbón no competitivas⁽⁶⁰⁾, en la que la base jurídica utilizada fue el artículo 107, apartado 3, letra e), del TFUE. Además, GPE afirmó que el mero hecho de que las anteriores Directrices sobre ayudas estatales en materia de energía y medio ambiente⁽⁶¹⁾ no incluyan ninguna disposición relativa a las ayudas al cierre no significa que el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE sea necesaria y automáticamente la base jurídica correcta de dicha medida.
- (119) En sus observaciones a raíz de la consulta pública, GPE señaló el apartado 466 de las Directrices y afirmó que la ayuda en forma de compensación se concedió a RWE y LEAG en el momento en que se adoptó la Ley de fin de la generación carboeléctrica en 2020 y, a más tardar, cuando se firmó el contrato de 2021 entre Alemania y RWE (febrero de 2021), por lo que las Directrices no son aplicables. Para ello, GPE cita la jurisprudencia Magdeburg⁽⁶²⁾, que establece que una ayuda se concede cuando se concede el derecho legal a obtenerla. Por tanto, GPE consideró que, dado que las Directrices se adoptaron después de la supuesta concesión de la ayuda, la evaluación debía llevarse a cabo directamente con arreglo al Tratado.
- (120) En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, GPE reiteró las opiniones resumidas en el considerando 120 y añadió que el hecho de que se hayan introducido algunos cambios con el contrato de modificación, dichos cambios no tienen el efecto de modificar los elementos clave de la medida, que deben evaluarse directamente con arreglo al Tratado.
- (121) En sus observaciones tras la consulta pública, las ocho empresas locales alegaron que las Directrices confirman la ilegalidad de la ayuda y dan pie a las críticas presentadas por estas empresas tras la Decisión de incoación.
- (122) En sus observaciones sobre la consulta pública, las dos empresas locales alegaron que las Directrices son aplicables. Hacen referencia al apartado 466 de las Directrices y a la cláusula de efecto suspensivo del contrato de 2021 y señalan que, dado que en el presente asunto aún no se ha concedido el pago de la compensación, ya que depende jurídicamente de la aprobación de la Comisión, el ámbito de aplicación de las Directrices en el sentido de su apartado 466 es aplicable.

⁽⁶⁰⁾ Decisión 2010/787/UE del Consejo, de 10 de diciembre de 2010, relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas, (DO L 336 de 21.12.2010, p. 24).

⁽⁶¹⁾ Comunicación de la Comisión «Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020» (DO C 200 de 28.6.2014, p. 1).

⁽⁶²⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2013, *Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg*, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200.

4.2.4. Asociaciones/ONG

- (123) En sus observaciones sobre la consulta pública, DEBRIV alegó que, aunque la medida constituya ayuda estatal (lo que no es el caso, véase el considerando 108), las Directrices no son aplicables, ya que solo se aplican a las ayudas concedidas a partir del 27 de enero de 2022. En el presente asunto, en caso de que se asuma que la medida constituye ayuda, en cualquier caso esta ayuda se habría concedido antes del 27 de enero de 2022, ya que la Ley de fin de la generación carboeléctrica entró en vigor el 14 de agosto de 2020 y el contrato de 2021 se firmó el 10 de febrero de 2021. Según la jurisprudencia ⁽⁶³⁾, el único momento relevante cuando se concede la ayuda es el momento en que el beneficiario de la ayuda adquiere un derecho legal a la ayuda con arreglo al Derecho nacional aplicable, de modo que la ayuda ya se concedió en el momento en que nació ese derecho. Además, aunque la Comisión considere aplicables las Directrices, la medida sería en cualquier caso compatible con el mercado interior y debería evaluarse con arreglo a la sección 4.12.1, ya que la medida se refiere al cierre de actividades de carbón rentables y RWE y LEAG no son empresas en crisis en el sentido de las Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis de la Comisión ⁽⁶⁴⁾. El apartado 425 de las Directrices cubre plenamente tanto el lucro cesante como los daños y perjuicios adicionales y las desventajas económicas, por lo que los elementos de la compensación en el presente asunto encajan en el ámbito de aplicación de las Directrices.
- (124) En sus observaciones sobre la consulta pública, ClientEarth alegó que la ayuda prevista en la Ley de fin de la generación carboeléctrica ya se había concedido con la firma del contrato de 2021. Aunque el contrato contiene una cláusula que hace referencia a la aprobación de la Comisión, técnicamente, la validez jurídica de este contrato no está sujeta a la autorización de la ayuda estatal y, por tanto, concede a RWE el derecho a obtener la compensación, de conformidad con la jurisprudencia ⁽⁶⁵⁾. El contrato de modificación no altera este derecho. Dado que las Directrices no son aplicables por las razones expuestas en el considerando 124, la única base jurídica posible para la compatibilidad es el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. Sin embargo, esta disposición solo permite las medidas de ayuda destinadas al desarrollo de una actividad económica, y la medida no cumple este criterio, ya que su objetivo es el cierre de actividades. En su caso, la única actividad económica que se apoya con la medida es el paso de la producción de electricidad con carbón a las energías renovables, pero para estas medidas existen otras normas específicas para evaluar la compatibilidad de las ayudas públicas, que no se cumplen en este asunto. ClientEarth señaló, además, que otra posibilidad sería utilizar el artículo 107, apartado 3, letra e), del TFUE, que prevé la posibilidad de que el Consejo adopte normas relativas a la compatibilidad de otras categorías de ayudas que puedan especificarse mediante decisión del Consejo a propuesta de la Comisión.
- (125) En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, ClientEarth reiteró que las Directrices no serían aplicables. En su opinión, la referencia a la sentencia Freistaat Sachsen ⁽⁶⁶⁾ para justificar la aplicabilidad de las Directrices implica una lectura errónea de dicha sentencia. De acuerdo con el apartado 44 de dicha sentencia, las normas materiales del Derecho de la Unión deben interpretarse en el sentido de que no se refieren a situaciones que existen con anterioridad a su entrada en vigor salvo en la medida en que de su tenor, finalidades o sistema se desprenda claramente que debe atribuírseles tal efecto. En el presente asunto, las autoridades alemanas decidieron compensar a RWE por el cierre de centrales eléctricas de lignito con pleno conocimiento de la ausencia de directrices de la Comisión sobre la compatibilidad de este tipo de ayudas. Por tanto, en el momento en que se concedió la compensación a RWE, Alemania sabía que la evaluación de esta intervención se realizaría directamente con arreglo al Tratado. Además, al hacer referencia al apartado 46 de dicha sentencia, ClientEarth argumenta que debe distinguirse entre los conceptos de «ejecución» y de «concesión de una ayuda». En el apartado 49 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que el artículo 4, apartado 1, del Reglamento relativo a las normas sobre ayudas estatales, que establece que la Comisión procederá a examinar una notificación desde el momento de su recepción, impone meramente una obligación de diligencia particular a la Comisión, por lo que no constituye una norma de aplicación temporal de los criterios de apreciación de la compatibilidad de las ayudas notificadas.

⁽⁶³⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, apartado 40.

⁽⁶⁴⁾ Comunicación de la Comisión «Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis» (DO C 249 de 31.7.2014, p. 1).

⁽⁶⁵⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, apartado 41.

⁽⁶⁶⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709.

- (126) En sus observaciones sobre la consulta pública, Greenpeace alegó que las Directrices no se aplican a la medida debido al apartado 466 de dichas Directrices, ya que la Ley de fin de la generación carboeléctrica entró en vigor el 21 de diciembre de 2020, por lo que la evaluación debe llevarse a cabo directamente con arreglo al artículo 107, apartado 3, del TFUE. En su opinión, la ayuda podría entrar en el ámbito de aplicación de la sección 4.12.1 de las Directrices, pero dicha ayuda no es necesaria, adecuada ni proporcionada. La sección 4.12.2 de las Directrices no sería aplicable, ya que todo el proceso de la Comisión del Carbón y la exposición de motivos de la Ley de fin de la generación carboeléctrica se oponen a dicha aplicabilidad.

4.3. Compatibilidad de la ayuda

4.3.1. Desarrollo de una actividad económica

4.3.1.1. RWE

- (127) RWE alegó que la medida contribuye de manera importante a fomentar el desarrollo de una actividad económica en el sentido del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.
- (128) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, RWE se refirió a la Decisión de la Comisión sobre la eliminación progresiva de la hulla en Alemania ⁽⁶⁷⁾ y señaló que la misma argumentación se aplica a la eliminación progresiva del lignito e incluso en mayor medida, ya que la contribución medioambiental de acelerar la eliminación progresiva del lignito es aún mayor. Por un lado, las emisiones específicas de CO₂ de la generación de electricidad con lignito son superiores a las de la producción de electricidad con hulla. Por otro lado, los costes de producción de electricidad de la generación de electricidad con lignito son más bajos, por lo que la ampliación adicional de las centrales de energía renovable sin nuevas medidas gubernamentales acabaría expulsando del mercado a las centrales eléctricas de lignito. Además, el compromiso de Alemania de cancelar los derechos de emisión de CO₂ ahorrados (véase el considerando 19) excluye la posibilidad de trasladar las emisiones a otros sectores o a otros Estados miembros, lo que refuerza aún más la eficacia de la eliminación progresiva del carbón en Alemania.
- (129) Además, RWE alegó que la medida ofrece previsibilidad y seguridad jurídica, por lo que promueve el desarrollo no solo de la actividad económica de generación de electricidad con lignito, sino también del sector energético en su conjunto, ya que todos los participantes en el mercado necesitan fiabilidad respecto de la senda de clausura del lignito en sus futuras decisiones de inversión. Esto se aplica a las empresas que generan electricidad con lignito, que tienen que cambiar su planificación de minas a cielo abierto a largo plazo, pero también a los agentes del mercado que desean utilizar el déficit de capacidad resultante como una oportunidad para realizar nuevas inversiones, ya que también soportarían riesgos de inversión innecesarios y, posiblemente, se abstendrían de realizar inversiones si la aplicabilidad de una senda de cierre prescrita legalmente por sí sola siguiera siendo cuestionable durante años debido a litigios judiciales. Esta incertidumbre también entrañaría riesgos para otras fases de la cadena de valor en el sector energético, como, por ejemplo, una planificación fiable de la red también se vería afectada si la senda de clausura siguiera siendo incierta.
- (130) Además, RWE señaló que Alemania tuvo en cuenta la seguridad del suministro a la hora de diseñar las modalidades de la senda de clausura, ya que se coordinó con las empresas de explotación en lo que respecta al sistema de suministro global y se garantizó contractualmente, proporcionando así incentivos fiables a la inversión para la adición de capacidades de generación. Por tanto, la medida sirve para acelerar la transición energética y, al mismo tiempo, garantizar la seguridad del suministro.
- (131) En sus observaciones sobre la consulta pública, RWE hizo referencia a sus observaciones tras la Decisión de incoación, que se resumen en los considerandos 129 a 131, y alegó que la medida de RWE cumple lo dispuesto en el apartado 426 de las Directrices. En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, RWE reiteró que la medida modificada de RWE contribuye de forma significativa a la descarbonización acelerada y a la transformación del sector energético y, por tanto, facilita el desarrollo de una actividad económica, en consonancia con el apartado 426 de las Directrices.

4.3.1.2. LEAG

- (132) En sus observaciones sobre la consulta pública, LEAG alegó que la eliminación progresiva de la generación de electricidad con lignito facilitará el desarrollo de una capacidad adicional de generación de electricidad con otras tecnologías, especialmente las energías renovables. Además, en opinión de LEAG, la medida tendrá efectos positivos en el medio ambiente y proporcionará previsibilidad con respecto al cierre anticipado de las centrales eléctricas de lignito.

⁽⁶⁷⁾ Decisión alemana de eliminación progresiva de la hulla, considerandos 100 a 109.

4.3.1.3. Empresas

- (133) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, GPE alegó que la ayuda no puede considerarse un apoyo a una actividad económica, ya que no se trata del desarrollo de una actividad o región económica, sino más bien de la liquidación de una actividad económica. En sus observaciones sobre la consulta pública, GPE comentó que no está claro cuál es la actividad económica que la compensación facilita. Si la compensación aborda los costes del cierre de una central eléctrica de carbón antes de lo previsto, cabe preguntarse en qué medida el cierre de una actividad puede considerarse una facilitación de una actividad económica. Además, GPE señaló que, si la compensación no está relacionada de hecho con los costes del cierre de la central eléctrica y se utiliza para la inversión en la producción de energía renovable, la compatibilidad de la ayuda estatal debe evaluarse sobre la base de las disposiciones aplicables a la producción de electricidad renovable. En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, GPE reiteró su opinión de que la ayuda no puede considerarse un apoyo a una actividad económica.

4.3.1.4. Asociaciones/ONG

- (134) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, la consulta pública y la Decisión de ampliación, ClientEarth expresó sus dudas de que la ayuda para el cierre anticipado de actividades económicas cumpla la condición prevista en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, según la cual la ayuda debe tener por objeto el desarrollo de una actividad económica, ya que el objetivo directo de la ayuda para el cierre es cerrar una actividad aunque dicho cierre pueda conducir indirectamente al desarrollo de nuevas actividades.
- (135) En sus observaciones a raíz de la consulta pública, la OEMA alegó que el Gobierno alemán no determinó las actividades económicas que se facilitarían como resultado de la ayuda.

4.3.2. Efecto incentivador

4.3.2.1. RWE

- (136) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, RWE alegó que la medida tiene un efecto incentivador. Sin la intervención del Estado o el acuerdo contractual con el Gobierno alemán, RWE habría seguido generando electricidad con lignito en mucha mayor medida de lo que se permite actualmente con el fin de obtener mayores márgenes de contribución y poder mantener el plan inicial de explotación a cielo abierto. Sin la compensación prevista en la Ley de fin de la generación carboeléctrica y acordada en el contrato de 2021, RWE no habría estado de acuerdo con el cese anticipado de la generación de electricidad con lignito. RWE habría impugnado el cierre reglamentario correspondiente ante los tribunales.
- (137) En sus observaciones sobre la consulta pública, RWE reiteró estos argumentos y alegó que la medida cumple lo dispuesto en el apartado 427 de las Directrices. En opinión de RWE, la compensación es muy inferior al perjuicio total que le causó el cierre anticipado debido al lucro cesante y a los costes adicionales en comparación con la hipótesis de contraste. En comparación con una hipótesis de contraste sin la eliminación progresiva del lignito, no se libera a RWE de ninguna carga en una actividad que habría tenido que realizar de todos modos, ni se compensa el riesgo comercial habitual de la empresa. En cambio, solo se prevé una compensación parcial por el perjuicio causado por una intervención estatal.
- (138) En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, RWE reiteró que no habría cerrado de forma anticipada ninguna central eléctrica de lignito a partir de 2020 y que no cerraría de forma anticipada ninguna otra central si no hubiera existido un acuerdo contractual ni un mecanismo legal para el cese total anticipado de la producción de electricidad con lignito a cambio de una compensación. En opinión de RWE, la evolución del mercado muestra que la generación de electricidad con lignito es rentable para RWE. Con los bajos costes variables, los elevados precios del gas a largo plazo y la eliminación progresiva de la energía nuclear en Alemania, la generación de electricidad con lignito es la tecnología más competitiva. Esto se aplica, en particular, a la continuidad de la explotación de las instalaciones existentes, ya que, habida cuenta de los costes de inversión ya soportados para las minas a cielo abierto y las centrales eléctricas, estos costes son irrelevantes para la decisión de explotación.

4.3.2.2. LEAG

- (139) En sus observaciones sobre la consulta pública, LEAG alegó que la medida proporciona un efecto incentivador, ya que induce a cambiar su comportamiento económico para cerrar las instalaciones antes de lo previsto inicialmente, de una manera más ordenada y previsible.

4.3.2.3. Empresas

- (140) En sus observaciones sobre la consulta pública, GPE consideró que el cierre de determinadas centrales eléctricas de carbón se había previsto antes de la introducción de la medida, por lo que la cuestión del efecto incentivador resultaba particularmente relevante. En sus observaciones a raíz de la Decisión de ampliación, GPE considera que los desincentivos financieros de las centrales de lignito en funcionamiento (es decir, únicamente el aumento de los precios del RCDE) habrían llevado a RWE a cerrar las centrales antes de lo previsto, posiblemente antes de 2030. Como tal, GPE consideró que la compensación no ofrece un efecto incentivador.
- (141) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación y la consulta pública, las dos empresas locales consideraron que la medida no constituye un incentivo para que RWE cambie su comportamiento de manera que mejore la protección del medio ambiente. Al contrario, las empresas sugieren que el pago tendrá el efecto contrario al previsto, en el sentido de que las centrales eléctricas de lignito seguirán funcionando como consecuencia del pago de una compensación. Las empresas sugieren que sin el pago de una compensación las centrales se habrían retirado de la red hace tiempo ⁽⁶⁸⁾.

4.3.2.4. Asociaciones/ONG

- (142) En sus observaciones sobre la consulta pública, DEBRIV alegó que la medida tiene un efecto incentivador en consonancia con el apartado 427 de las Directrices. La vida útil de los activos, que también se utilizó para el modelo de cálculo del lucro cesante, va mucho más allá de la fecha de cierre de 2038, que es la fecha límite de cierre prevista en la Ley de fin de la generación carboeléctrica y en el contrato de 2021. Por tanto, la medida tiene un efecto incentivador en el sentido de las Directrices, ya que induce a las empresas afectadas a cerrar sus instalaciones antes de lo previsto e influye en su comportamiento, lo cual no se produciría sin la medida.
- (143) Greenpeace alegó en sus observaciones sobre la Decisión de incoación que la medida no tiene un efecto incentivador, ya que no da lugar a un cambio de comportamiento.
- (144) ClientEarth alegó en sus observaciones sobre la Decisión de ampliación que la medida no tiene un efecto incentivador y señaló el considerando 70 de la Decisión de ampliación, según el cual el lucro cesante de RWE en el pasado y en el futuro próximo ya supera y, por tanto, justifica la compensación que debe concederse a RWE. En este caso, en su opinión, la consideración lógica es que se indemniza a RWE por pérdidas ya sufridas en forma de lucro cesante y que, por tanto, la compensación no tiene el efecto de adelantar el cierre de las centrales eléctricas, sino que tienen únicamente el objetivo de aligerar los costes de cierre de determinadas centrales de RWE.
- (145) En sus observaciones a raíz de la consulta pública, la OEMA cuestionó el hecho de que los beneficiarios no habrían modificado su comportamiento sin la compensación, ya que ambas empresas se encuentran ya en un proceso de transición hacia tecnologías de producción de energía más limpias, lo que queda demostrado por sus comunicaciones públicas. Habida cuenta de las diferentes hipótesis de mercado, cabe suponer que las instalaciones y las minas de lignito habrían cerrado en algún momento de todas formas. Por tanto, los planes de negocio de los beneficiarios deberían haber previsto no solo los costes y beneficios relacionados con la apertura y explotación de una mina, sino también su cierre y reconstitución.

4.3.3. *Infracción del Derecho de la Unión*

4.3.3.1. RWE

- (146) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, RWE alegó que los costes que también se producirían en la hipótesis de contraste no se habían incluido en el cálculo del perjuicio total. Por tanto, el argumento esgrimido por terceros de que una compensación por los costes de extracción puede ser contraria al principio de quien contamina paga (Decisión de incoación, considerando 83) carece de fundamento, ya que solo deben compensarse los costes adicionales de extracción que no se habrían soportado sin la intervención del Estado.

⁽⁶⁸⁾ Öko-Institut, Evaluación de los pagos compensatorios previstos para la clausura de las centrales eléctricas alemanas de lignito en el contexto de la evolución actual, 29 de junio de 2020, p. 30, disponible en inglés en: <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?», [«La vaca lechera ha dejado de producir: ¿han perdido su valor las centrales de lignito de Alemania?»] disponible en: <https://ember-climate.org/insights/research/the-cash-cow-has-stopped-giving/>.

4.3.3.2. Empresas

- (147) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, GPE alegó que la compensación infringe el principio de quien contamina paga con arreglo al artículo 191 del TFUE. En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, GPE explicó que los costes e ingresos que se han tenido en cuenta para determinar la compensación no se pueden determinar a partir de la información disponible en Alemania o de la información facilitada en la Decisión de la Comisión. No puede excluirse que aquellos costes que RWE tenga que financiar debido al cumplimiento del principio de quien contamina paga estén cubiertos por la compensación. Esto contraviene dicho principio y pone en peligro la posibilidad de considerar que esta medida de apoyo es compatible con las normas del TFUE. GPE también consideró que la compensación contrarresta las medidas de la UE para la protección del clima al restar eficacia a la taxonomía.

4.3.3.3. Asociaciones/ONG

- (148) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación y la consulta pública, Greenpeace alegó que si la compensación cubre también los costes de extracción, la medida infringe el principio de quien contamina paga.
- (149) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, ClientEarth alegó que los costes de reconstitución de las minas deben correr a cargo de sus explotadores de acuerdo con el principio de quien contamina paga. La conformidad de las compensaciones de cierre con el principio de quien contamina paga es un problema que debe tratarse separadamente de la parte de la compensación destinada a resarcir a los operadores por el lucro cesante y otras pérdidas. Cualquier pago por parte del Estado de los costes relacionados con la gestión de la contaminación libera al beneficiario de los costes que normalmente debería soportar ⁽⁶⁹⁾. ClientEarth alegó, además, que los explotadores de las minas están identificados y son jurídicamente responsables de los costes de reconstitución de las minas a cielo abierto, durante su explotación y tras su cierre.
- (150) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, la OEMA consideró que la compensación infringe el principio de quien contamina paga establecido en el artículo 191, apartado 2, del TFUE y la legislación medioambiental que de él se derivada de. La compensación no tiene en cuenta el aumento del precio de las emisiones de carbono, que aumentará cada vez más como consecuencia de los nuevos objetivos de la UE para 2030 (en el marco del paquete de medidas «Objetivo 55») y de los compromisos internacionales de la UE en virtud del Acuerdo de París. Para 2039, los costes de los derechos de emisión de carbono oscilarán entre 19 500 millones EUR para RWE y 39 000 millones EUR para LEAG, por lo que obtener beneficios sería imposible. Por tanto, la compensación no tiene una base sólida y contradice el principio de quien contamina paga. La OEMA también consideró que se infringe el principio de quien contamina paga, ya que implica una compensación a los contaminadores y los cálculos no están claros, al tiempo que no se tienen en cuenta las externalidades negativas de sus actividades. No se internaliza el coste de los daños causados por la contaminación atmosférica, regulado por la Directiva de emisiones industriales («DEI») ⁽⁷⁰⁾. El cumplimiento de las mejores técnicas disponibles («MTD») de la UE para las grandes instalaciones de combustión («GIC») supera actualmente los niveles de contaminación atmosférica por mercurio prescritos por dichas técnicas y, si las instalaciones de lignito más grandes estuvieran obligadas a aplicar los niveles de rendimiento más estrictos que se consiguen con el uso de las MTD, la carga de perjuicios para la salud de la continuación de la explotación del lignito podría haberse reducido en miles de millones al año en lo que respecta a costes sanitarios y otros costes relacionados con la contaminación atmosférica. Además, la OEMA alegó que las autoridades alemanas incumplían las normas de ejecución 2018/1135 de la Comisión sobre la comunicación de la aplicación de la DEI; datos correspondientes a los años de comunicación 2017 y 2018. Por último, se ha incumplido la obligación de internalizar las tasas de aguas y los costes de los daños, y los contribuyentes soportan la carga del negocio del lignito de RWE y LEAG a través de los costes sanitarios. Los estados alemanes en cuestión no fijan los costes del agua con arreglo al artículo 9 de la Directiva marco sobre el agua ⁽⁷¹⁾ y ninguno de ellos internaliza el coste medioambiental.

⁽⁶⁹⁾ Decisión de la Comisión, de 1 de diciembre de 2004 C 39/2004) — Nuclear Decommissioning Agency (DO C 315 de 21.12.2004, p. 4).

⁽⁷⁰⁾ Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L 334 de 17.12.2010, p. 17).

⁽⁷¹⁾ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

- (151) La Health and Environment Alliance («HEAL») [Alianza para la Salud y el Medio Ambiente] afirmó en sus observaciones sobre la Decisión de incoación que el Gobierno alemán no ha puesto todos los medios para garantizar que los operadores del lignito reduzcan todo lo posible la contaminación hasta la eliminación progresiva. Señaló que esto se ve reforzado por la sentencia Hinkley Point C ⁽⁷²⁾ y que deben tenerse en cuenta los objetivos de neutralidad climática, contaminación y transición justa del Pacto Verde.

4.3.4. Necesidad

4.3.4.1. RWE

- (152) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, RWE alegó que la intervención estatal, a través de la Ley de fin de la generación carboeléctrica y el contrato de 2021, es necesaria para lograr la eliminación progresiva anticipada del lignito y realizar una contribución adicional y sustancial del sector del lignito a la reducción de las emisiones de CO₂, ya que sin esta intervención RWE habría seguido quemando lignito hasta mediados de siglo, como estaba permitido hacerlo.
- (153) Además, RWE se refirió a la eliminación progresiva de la hulla alemana y alegó que la evaluación de la Comisión en dicha Decisión ⁽⁷³⁾, es decir, que es poco probable que esta cantidad de capacidad de producción de carbón hubiera abandonado el mercado sin la intervención del Estado, se aplica también a la eliminación progresiva del lignito. Esto se debe a que la generación de electricidad con lignito es más competitiva que la generación de electricidad con hulla, por lo que las centrales eléctricas de lignito serían las últimas en abandonar el mercado. Los operadores han realizado inversiones considerables (minas a cielo abierto y centrales eléctricas), que de todos modos se asumen como costes fijos, independientemente de la utilización de las centrales eléctricas. En el caso de las instalaciones existentes, la combinación de costes fijos elevados y de costes variables bajos garantiza que la generación de electricidad en las instalaciones existentes siga siendo rentable, incluso cuando ya no merezca la pena realizar nuevas inversiones.
- (154) RWE también alegó que las centrales eléctricas de lignito no abandonarían el mercado sin la intervención del Estado, teniendo también en cuenta el impacto en las minas. Si las cantidades de carbón convertidas en electricidad se reducen considerablemente, la planificación de las minas debe modificarse, y esta adaptación de la planificación de las minas genera enormes costes adicionales. Por tanto, puede ser incluso más rentable aceptar márgenes de contribución insuficientes si se consideran de forma aislada que reducir la generación de electricidad.
- (155) En opinión de RWE, la medida también es necesaria en su forma de intervención compensada en el mercado, ya que una salida sin compensación sería inconstitucional. Sin el contrato de 2021, no habría sido jurídicamente viable aplicar la eliminación progresiva del lignito teniendo en cuenta los efectos en las regiones carboníferas, los trabajadores y la seguridad del suministro, así como sus efectos en el éxito de la transición energética.
- (156) En sus observaciones sobre la consulta pública y sobre la Decisión de ampliación, RWE reiteró la opinión de que la medida es necesaria y alegó que cumple lo dispuesto en el apartado 428 de las Directrices.

4.3.4.2. LEAG

- (157) En sus observaciones sobre la consulta pública, LEAG alegó que, sin la medida, el mercado de la electricidad no lograría ahorros comparables por sí solo, por lo que la medida es necesaria para alcanzar los objetivos pertinentes. Debido a la eliminación progresiva de la energía nuclear en Alemania y a la creciente interrupción del suministro de energía ruso, la generación de electricidad con lignito seguirá siendo competitiva aunque se produzca un fuerte aumento de la producción de energía a partir de fuentes renovables, por lo que no habría ningún incentivo para que los operadores de las centrales eléctricas de lignito cierren estas centrales antes de 2038. Como se indica en la Decisión de incoación (considerando 4), las centrales eléctricas de lignito emitieron 130,74 millones de toneladas de CO₂ en 2018. Esto corresponde a alrededor del 40 % de las emisiones de CO₂ del sector energético en ese año. La Ley de fin de la generación carboeléctrica y el contrato de 2021 crean seguridad jurídica y previsibilidad en cuanto a que esta reducción de emisiones de CO₂ se logrará en Alemania.

⁽⁷²⁾ Sentencia de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión. C-594/18P, ECLI:EU:C:2020:742.

⁽⁷³⁾ Decisión de eliminación progresiva de la hulla de Alemania, considerandos 110 a 117.

4.3.4.3. Empresas

- (158) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación y la consulta pública, GPE alegó que las autoridades alemanas definieron las centrales susceptibles de compensación sin tener en cuenta su antigüedad real, su nivel de amortización y su fecha de cierre prevista. La medida no es necesaria, ya que, en cualquier caso, un mercado que funcionara normalmente habría dado lugar al cierre de centrales eléctricas de carbón habida cuenta de lo siguiente: i) la propuesta de eliminar progresivamente las centrales eléctricas de carbón es de conocimiento público desde hace tiempo y las empresas deberían haber tenido en cuenta esa política a la hora de definir sus planes negocio o de inversión, y ii) algunas de las unidades tenían una antigüedad considerable y su cierre ya estaba previsto. En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, GPE añadió que también los efectos de las políticas climáticas, el límite de precios sobre los ingresos aplicable a todos los productores de electricidad, el aumento del precio y la futura escasez de las licencias del RCDE y el desarrollo rápido y eficiente de fuentes de energía más limpias habrían expulsado del mercado a las centrales eléctricas de lignito a corto plazo, negando así la necesidad de una intervención estatal.
- (159) Las ocho empresas locales consideraron en sus observaciones sobre la Decisión de incoación que los mecanismos de mercado (es decir, el aumento de los costes de los permisos de emisión de carbono) habrían conducido al cierre anticipado de las centrales de lignito ⁽⁷⁴⁾.
- (160) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación y la consulta pública, las dos empresas locales alegaron que la medida no es necesaria y dieron ejemplos de cómo otros Estados miembros han eliminado el carbón de forma progresiva sin compensaciones ⁽⁷⁵⁾.

4.3.4.4. Asociaciones/ONG

- (161) En sus observaciones sobre la consulta pública, DEBRIV alegó que la medida es necesaria y, por tanto, cumple el requisito establecido en las Directrices, ya que, sin la medida el mercado de la electricidad no generaría por sí solo una reducción de emisiones comparable. Debido a la eliminación progresiva de la energía nuclear en Alemania y a la desaparición del suministro de energía ruso, la producción de electricidad con lignito seguirá siendo competitiva aunque se produzca un fuerte aumento de la producción de energía a partir de fuentes renovables, por lo que no habría ningún incentivo para que los operadores de las centrales eléctricas las cierren antes de 2038. Por tanto, la medida está destinada a una situación en la que puede aportar mejoras sustanciales que el mercado por sí solo no puede lograr.
- (162) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, Greenpeace alegó que la medida no es necesaria teniendo en cuenta lo siguiente: i) ninguna compensación o una compensación limitada habría sido suficiente para que la Ley de fin de la generación carboeléctrica se ajustara a los derechos fundamentales, y ii) la ayuda no puede dar lugar a ninguna mejora sustancial que el mercado no pueda lograr por sí mismo. Aunque la Ley de fin de la generación carboeléctrica conduce a una eliminación progresiva previsible y clara del carbón con fines energéticos, la ayuda no desempeña realmente un papel en ella.
- (163) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, ClientEarth alegó que no hay necesidad de aplicar la medida. Las instalaciones de lignito y las minas asociadas se cerrarían por sí mismas y antes de 2038 en condiciones de mercado (sobre todo debido al aumento de los costes de cumplimiento de la legislación medioambiental y de los precios del RCDE), por lo que la medida solo retrasará la eliminación progresiva del lignito en Alemania. En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, ClientEarth añadió que los efectos de las políticas climáticas y los cambios en el mercado de la electricidad habrían expulsado a las centrales de lignito del mercado en breve. ClientEarth también se refirió a la Decisión SA.54537 – Prohibición del carbón para la producción de electricidad en los Países Bajos, en la que las autoridades neerlandesas concedieron una compensación a la única central, Hemweg, que no se benefició de un período transitorio, como si hicieron las demás instalaciones cubiertas por la Ley de fin de la generación carboeléctrica ⁽⁷⁶⁾.

⁽⁷⁴⁾ Öko-Institut, Evaluación de los pagos compensatorios previstos para la clausura de las centrales eléctricas alemanas de lignito en el contexto de la evolución actual, 29 de junio de 2020, pp. 25 y siguientes, disponible en inglés en: <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⁾ «Spain's remaining coal-fired plants likely to be phased out by 2025», *Power ENGINEERING International*, 5 de agosto de 2020, disponible en línea en: <https://www.powerengineeringint.com/coal-fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/>.

⁽⁷⁶⁾ Decisión de la Comisión, de 12 de mayo de 2020, relativa a la ayuda estatal SA.54537 (2020/NN) — Países Bajos — Prohibición del carbón para la producción de electricidad en los Países Bajos, (DO C 220 de 3.7.2020, p. 1). Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 16 de noviembre de 2022, Reino de los Países Bajos/Comisión Europea, asunto T-469/20, ECLI:EU:T:2022:713. La sentencia ha sido recurrida en el Tribunal de Justicia (asunto C-40/23 P).

- (164) La OEMA, en sus observaciones sobre la Decisión de incoación, señaló que históricamente las centrales de carbón se han retirado con una vida media de cuarenta y seis años en todo el mundo, y calculó que la compensación prevé una fecha de cierre más temprana de lo previsto para tres de las quince unidades de RWE y para siete de las once unidades de LEAG. Por tanto, las unidades restantes no debían tener derecho a ninguna compensación, ya que deberían haber cerrado ya o deberían cerrar pronto para limitar las pérdidas como consecuencia del cada vez peor rendimiento del carbón. Además, como se expone en el considerando 151, la OEMA también alegó que la compensación no tiene en cuenta el aumento del precio de las emisiones de carbono.
- (165) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, CAN consideró que la dinámica del mercado podría ser suficiente para cerrar las centrales de carbón. CAN se refirió al aumento de los precios del RCDE de la UE y afirmó que un impacto directo de los actuales precios del RCDE de la UE es que reduce casi a la mitad la rentabilidad de las centrales eléctricas modernas de lignito de Alemania después de 2024 ⁽⁷⁷⁾, lo que da lugar a casi la mitad del parque de lignito del país pierda dinero de acuerdo con las expectativas actuales.

4.3.5. Idoneidad

4.3.5.1. RWE

- (166) RWE alegó en sus observaciones sobre la Decisión de incoación que la medida es adecuada y que la Comisión del Carbón y, a continuación, el Gobierno alemán han sopesado cuidadosamente la decisión en favor del instrumento de una senda de salida negociada con garantías jurídicas y contractuales de la generación de electricidad a partir del lignito frente a otras medidas. En la Decisión sobre la eliminación progresiva de la hulla ⁽⁷⁸⁾, la Comisión señaló las ventajas de una eliminación progresiva del carbón con garantías y compensación con respecto a otros instrumentos, como el RCDE de la UE, un precio mínimo del CO₂ o intervenciones puramente reglamentarias. La principal ventaja de una solución contractual es la posibilidad de orientar la senda de eliminación progresiva de una manera específica, teniendo en cuenta la seguridad del suministro y los puestos de trabajo afectados, y garantizarla legalmente. Se necesitaba una solución que especificara una senda de clausura individual que fuera coherente en general, pudiera aplicarse en los sistemas de generación afectados desde el apartado de vista técnico y reglamentario y estuviera vinculada a los costes operativos, económicos y sociales más bajos posibles.
- (167) En sus observaciones sobre la consulta pública y la Decisión de ampliación, RWE reiteró que la medida es idónea, ya que el enfoque elegido para definir una senda de clausura integral desde el principio hasta el final en consulta con las empresas de explotación y establecerla de una manera jurídicamente segura de modo que se eviten las interrupciones en el sistema y la sobrecarga de las regiones carboníferas afectadas está plenamente en consonancia con el apartado 429 de las Directrices.

4.3.5.2. LEAG

- (168) En sus observaciones sobre la consulta pública, LEAG alegó que la medida es idónea. Durante los trabajos de la Comisión del Carbón, Alemania analizó diversas hipótesis y alternativas para reducir las emisiones de CO₂ y ha optado por esta solución habida cuenta de la inseguridad jurídica que se crearía para los operadores de las centrales como consecuencia de posibles reclamaciones por daños y perjuicios.

4.3.5.3. Empresas

- (169) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, la consulta pública y la Decisión de ampliación, GPE afirmó que la Comisión no analizó adecuadamente la idoneidad de la medida y alegó que una medida que compense el lucro cesante sin hacer distinciones entre las diferentes instalaciones no puede ser idónea. GPE también se refirió a un asunto de ayuda estatal de Polonia relativo al apoyo para el cierre de minas de carbón, en el que la Comisión consideró compatible la ayuda para costes sociales y medioambientales excepcionales ⁽⁷⁹⁾ y señaló que no está claro si los costes tenidos en cuenta en la medida de RWE corresponden a costes sociales y medioambientales excepcionales, como en el caso polaco, o si se trata de otro tipo de costes.

⁽⁷⁷⁾ Los márgenes de las instalaciones de lignito moderna de Alemania se reducen a la mitad a partir de 2024 | Argus Media.

⁽⁷⁸⁾ Decisión de eliminación progresiva de la hulla de Alemania, considerando 118.

⁽⁷⁹⁾ Decisión de la Comisión relativa a la ayuda estatal SA.100533 (2021/NN) — Polonia — Modificaciones del plan de cierre de la minería del carbón de Polonia (DO C 231 de 30.6.2023, p. 8).

- (170) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, las ocho empresas locales alegaron que el hecho de que los pagos sean fijos y no se dinamicen de alguna forma no es idóneo, así como un modelo dinámico de fijación de precios habrían sido más idóneos para garantizar la eliminación progresiva del carbón, limitando al mismo tiempo la compensación al nivel necesario.
- (171) En sus observaciones sobre la consulta pública, las dos empresas locales alegaron que existen alternativas más adecuadas que son igualmente eficaces para lograr el objetivo de protección del clima y que, en primer lugar, debe examinarse si es posible utilizar otras políticas y medidas, como los gravámenes sobre el CO₂ o mecanismos de precios como el RCDE. Las empresas también dieron ejemplos de cómo otros Estados miembros han eliminado de forma progresiva el carbón sin compensaciones ⁽⁸⁰⁾.

4.3.5.4. Asociaciones/ONG

- (172) En sus observaciones sobre la consulta pública, DEBRIV alegó que la medida es idónea con arreglo al apartado 429 de las Directrices. DEBRIV señaló que Alemania había examinado varias alternativas que pudieran lograr la reducción de emisiones de CO₂ prevista (véase el considerando 25) y que esta medida es la más idónea para lograr el objetivo perseguido (es decir, una reducción de las emisiones de CO₂ que sea jurídicamente segura y fiable).
- (173) ClientEarth alegó en sus observaciones sobre la Decisión de incoación, la consulta pública y la Decisión de ampliación que la medida no es idónea. Si bien puede haber casos en los que la Comisión considere que la negociación de una compensación contractual para garantizar la seguridad jurídica y evitar procedimientos judiciales costosos constituye una forma de ayuda adecuada ⁽⁸¹⁾, no es así en el presente asunto debido a lo siguiente: i) el cierre se habría producido en cualquier caso, aun en ausencia de compensación, ya que la mayoría de las unidades habrían cerrado empujadas por las fuerzas del mercado; ii) el Derecho alemán no exige este tipo de compensación por la redefinición de los derechos de propiedad del operador en el presente asunto, por lo que la legalidad de la obligación de cierre podría haberse garantizado sin compensación económica alguna (véase el considerando 107 sobre la existencia de ayuda); iii) unas licitaciones bien diseñadas serían una forma de ayuda más adecuada que las compensaciones a tanto alzado; iv) en caso de que, en este asunto, las licitaciones no constituyeran una forma de ayuda idónea, una compensación basada en parámetros de ajuste (aspecto que también está relacionado con la proporcionalidad de la ayuda) sería más adecuada. ClientEarth también se refirió al asunto de ayuda estatal de Polonia relativo al apoyo al cierre de minas de carbón en el que la Comisión consideró compatible la ayuda para costes sociales y medioambientales excepcionales ⁽⁸²⁾, y señaló que el hecho de que las minas de lignito estén estrechamente vinculadas a las centrales eléctricas no justifica por sí mismo que se estas se incluyan en el cálculo de la compensación, y que no está claro si los costes que se tuvieron en cuenta en la medida de RWE corresponden a costes sociales y medioambientales excepcionales, como en el caso polaco, o si se trata de otro tipo de costes.
- (174) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, la OEMA presentó dos alternativas, que el Gobierno alemán podría haber adoptado. En primer lugar, el Gobierno alemán no ha estudiado seriamente la posibilidad de establecer un precio mínimo del carbono como enfoque más rentable para lograr el mismo resultado aplicando el principio de quien contamina paga y sin necesidad de recurrir a ayudas estatales. En segundo lugar, la compensación debería haberse condicionado a la plena aplicación de las normas de la Unión, como las MTD para las grandes instalaciones de combustión, incluido el rendimiento en materia de eficiencia energética. A este respecto, la OEMA realiza una comparación con el enfoque de los Países Bajos en el asunto de compensación del carbón neerlandés antes mencionado ⁽⁸³⁾, país en el que la ley que prohíbe la utilización del carbón para la producción de electricidad establece niveles de eficiencia eléctrica vinculantes. La OEMA considera que, en el caso de Alemania, habría sido posible condicionar previamente toda compensación al cumplimiento de los niveles de eficiencia energética asociados a las MTD, y que, para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, habría sido más sensato utilizar un enfoque basado en el rendimiento y cerrar en primer lugar las unidades más intensivas en GEI.

⁽⁸⁰⁾ «Spain's remaining coal-fired plants likely to be phased out by 2025», *Power ENGINEERING International*, 5 de agosto de 2020, disponible en línea en: <https://www.powerengineeringint.com/coal-fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/>.

⁽⁸¹⁾ Véase, por ejemplo, la ayuda para el cierre anticipado de la central nuclear de Fessenheim en Francia.

⁽⁸²⁾ Decisión de la Comisión relativa a la ayuda estatal SA.100533 (2021/NN) — Polonia — Modificaciones del plan de cierre de la minería del carbón de Polonia (DO C 231 de 30.6.2023, p. 8).

⁽⁸³⁾ Decisión de la Comisión, de 12 de mayo de 2020, relativa a la ayuda estatal SA.54537 (2020/NN) — Países Bajos — Prohibición del carbón para la producción de electricidad en los Países Bajos (DO C 220 de 3.7.2020, p. 1).

4.3.6. Proporcionalidad

4.3.6.1. RWE

- (175) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, RWE alegó que la medida no da lugar a una compensación excesiva y que, por tanto, es proporcionada. En primer lugar, la compensación no es superior al total del perjuicio, ya que todas las pérdidas de RWE (RWE calculó el importe del perjuicio total debido al cierre anticipado en 8 700 millones EUR) sobrepasan el importe de la compensación. RWE alegó, además que, en el caso del lignito, se descarta un procedimiento de licitación, ya que no habría generado ninguna eficiencia competitiva habida cuenta de los pocos participantes en el mercado y de los pocos sistemas de generación que funcionan en Alemania y que consisten en centrales eléctricas y minas a cielo abierto.
- (176) En sus observaciones sobre la consulta pública, RWE alegó que la medida sigue siendo proporcionada también en el marco de las Directrices por las siguientes razones:
- a) De conformidad con el apartado 430 de las Directrices, un procedimiento de licitación competitiva no sería idóneo, habida cuenta de que existen solo dos operadores y del reducido número de sistemas de generación, así como del riesgo de interrupciones en el sistema.
 - b) De conformidad con el apartado 432 de las Directrices, el importe tiene por objeto compensar el lucro cesante y los costes adicionales soportados por RWE como consecuencia del cierre anticipado. En 2019, RWE había calculado que el perjuicio total causado por el cierre anticipado ascendía a 8 700 millones EUR: 5 500 millones EUR de lucro cesante y 3 200 millones EUR de costes adicionales.
 - c) Un mecanismo de actualización, con arreglo al apartado 433 de las Directrices, no es necesario ni proporcionado para evitar una compensación excesiva, ya que esta ya se evita por el hecho de que el importe de la compensación es muy inferior al de las desventajas económicas soportadas realmente por RWE. Un mecanismo de actualización tampoco es adecuado para el modelo de eliminación progresiva completa del lignito elegido por Alemania, que se planifica y se acuerda legal y contractualmente a largo plazo, ya que el mecanismo eliminaría la seguridad jurídica que busca este modelo. Además, este mecanismo no puede aplicarse a los costes adicionales, ya que dichos costes no se derivan de los cierres individuales de centrales eléctricas, sino de forma continuada como consecuencia de la replanificación de las minas, por lo que los plazos de clausura individuales no son un momento adecuado para disponer de las «hipótesis más recientes» en el sentido del apartado 433 de las Directrices. RWE también señaló que una introducción *ex post* de dicho mecanismo suprimiría la base empresarial de la eliminación progresiva consensuada del lignito cuando RWE ya ha cerrado sus primeras unidades y ya ha iniciado la replanificación de las actividades mineras. Además, la Ley de fin de la generación carboeléctrica y el contrato de 2021 se habían negociado y acordado mucho antes de la aplicación de las Directrices y su requisito de un mecanismo de actualización, por lo que introducirlo ahora vulneraría la confianza legítima de RWE. Por último, dicho mecanismo es ajeno a una medida de compensación regida por el Derecho público; si RWE hubiera obtenido una compensación a través de un procedimiento judicial nacional, el órgano jurisdiccional nacional no habría hecho depender su importe de la evolución posterior de la intervención estatal.
- (177) En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, RWE alegó que i) como ya se ha explicado, un procedimiento de licitación sería inadecuado; ii) el cálculo efectuado por Alemania de una parte del perjuicio total y de los beneficios devengados solo hasta 2026 muestra que la compensación pagada a RWE es muy inferior al perjuicio total sufrido; iii) RWE realiza una nueva contribución significativa a la descarbonización al adelantar la eliminación progresiva del lignito a 2030, y iv) no es necesario un mecanismo de actualización, puesto que los pagos compensatorios ya están justificados por las desventajas económicas que se producen en el citado período de tres años. Tampoco sería necesario incluso si se evaluara el lucro cesante en 2025 y 2026 y se tuviera en cuenta para las unidades cerradas en 2021 y 2022, habida cuenta de que la Directrices solo se refieren al período transcurrido entre la concesión de la ayuda y el momento del cierre, pero no al período comprendido entre la concesión de la ayuda y la materialización del perjuicio compensado y, teniendo en cuenta que los cálculos de Alemania hasta 2026 se basan en datos de mercado reales y son, por tanto fiables, no es necesario revisar el importe de la compensación a este respecto.

(178) En lo que respecta específicamente a las dudas que la Comisión planteó en la Decisión de incoación, RWE alegó lo siguiente en sus observaciones sobre la Decisión de ampliación:

- a) El cálculo revisado del lucro cesante de RWE, que es para un período más corto y conservador, eliminó las dudas de la Decisión de incoación sobre las incertidumbres en torno a las previsiones a más largo plazo y sobre la duración de la explotación de las instalaciones de lignito. Todas las unidades tenidas en cuenta en el cálculo revisado podrían haber seguido funcionando fácilmente durante otros tres años (al menos). También se ha eliminado la duda de la Comisión sobre la vida útil de Niederaußem D (véase el considerando 127 de la Decisión de incoación), ya que esta instalación no se tuvo en cuenta en el cálculo revisado del lucro cesante de RWE.
- b) No hay incertidumbre sobre los precios de la electricidad y del CO₂, ya que en el cálculo revisado Alemania pudo utilizar datos de mercado reales, lo cual proporciona información fiable sobre el precio y los costes del CO₂ a los que un operador de instalación podría haber comercializado sus capacidades en el momento pertinente. Refiriéndose al considerando 115 de la Decisión de ampliación, RWE está de acuerdo en que la Comisión señaló de forma acertada que la venta de las capacidades de energía en el mercado de futuros tiene lugar en realidad y que el recurso a estos datos de mercado reales conduce a cálculos sólidos.
- c) Los análisis de sensibilidad son superfluos, ya que los precios de la electricidad y los costes del CO₂ no son resultado de la modelización del mercado basada en hipótesis posiblemente inciertas.
- d) Cuando se utilizan datos reales de mercado, el resultado de los cálculos se ve influido significativamente por dos factores: el momento y el período considerado. Alemania ha elegido ambos factores de tal manera que el lucro cesante calculado está significativamente subestimado, por lo que el enfoque de Alemania es conservador. La limitación del plazo a tres años de explotación es muy restrictiva e inferior a la de la *Sicherheitsbereitschaft* ⁽⁸⁴⁾, en la que la Comisión aprobó la compensación del lucro cesante correspondiente a cuatro años de explotación de la instalación. Incluso en el caso de un cálculo conservador del perjuicio mínimo, que debe basarse únicamente en datos reales del mercado en relación con los datos del mercado de la electricidad, sería más adecuado suponer que las unidades cerradas en 2021 y 2022 habrían seguido funcionando al menos en 2025 y 2026.
- e) Por lo que se refiere a la elección del período de dos semanas comprendido entre el 21 de octubre y el 4 de noviembre de 2022, en primer lugar, cabe señalar que se trata de un período relativamente reciente en el pasado, que difícilmente podría haber estado más actualizado para el cálculo realizado por la consultora energética r2b el 16 de diciembre de 2022. También parece plausible utilizar valores medios durante un período de dos semanas para equilibrar el objetivo de la mayor calidad posible de los datos con la intención de utilizar un valor significativo que no se vea afectado por subidas o caídas aleatorias de los precios a corto plazo.
- f) La compensación por el cierre anticipado en el marco de la medida y el mecanismo de cierre diferido se concibieron desde el principio como dos instrumentos diferentes, que compensaban diferentes desventajas económicas sin solapamientos. El lucro cesante determinado por Alemania para los años 2021 a 2026 no guardan relación con las restricciones a la explotación de Niederaußem G o H con posterioridad a 2029.
- g) Incluso en caso de modificación del calendario de cierre, habrá costes adicionales relacionados con la eliminación progresiva anticipada, tales como los gastos significativos para la planificación de minas modificada, así como una reestructuración significativa del personal. Sin embargo, RWE tomó nota del hecho de que, en esta fase, la Comisión no considera necesario seguir examinando estos costes adicionales para determinar la compatibilidad de la medida modificada de RWE, ya que el perjuicio parcial determinado por Alemania en forma de beneficios generados entre 2021 y 2026 es suficiente para garantizar que no hay una compensación excesiva.
- h) El cálculo revisado no solo es conservador por las razones resumidas en este considerando, sino también un mero cálculo parcial del perjuicio, ya que no se han tenido en cuenta otros costes, es decir, el lucro cesante de las unidades que cierran a partir de 2026, los ingresos procedentes del suministro de calor y el mercado de balance, así como los considerables costes adicionales de RWE.

⁽⁸⁴⁾ Decisión de la Comisión, de 27 de mayo de 2016, relativa a la ayuda estatal SA.42536 — Alemania — Cierre de centrales eléctricas de lignito en Alemania (DO C 258 de 15.7.2016, p. 1).

4.3.6.2. LEAG

- (179) LEAG alegó que la práctica decisoria de la Comisión proporciona una analogía adecuada, tanto en cuanto a la proporcionalidad como a la idoneidad, a saber, el cierre de centrales eléctricas de lignito en Alemania en 2016 ⁽⁸⁵⁾, el cierre anticipado de la central nuclear de Fessenheim ⁽⁸⁶⁾ y la eliminación gradual de la energía nuclear alemana. Aunque la medida es un asunto fundamentalmente diferente de la Decisión de la Comisión de 2016, en la que Alemania asumió unos costes de alrededor de 1 600 millones EUR para estas unidades ⁽⁸⁷⁾, pueden deducirse algunas indicaciones de la proporcionalidad del importe de la compensación en cuestión. Además, en el presente asunto, la eliminación progresiva completa de la producción de energía con lignito no solo da lugar al cierre prematuro de centrales eléctricas más grandes y nuevas que las afectadas por la Decisión de la Comisión de 2016, sino que, sobre todo, provoca el fin prematuro de la explotación de minas a cielo abierto. Por tanto, los importes de la compensación también deben incluir las considerables inversiones en las minas a cielo abierto y los costes adicionales de las nuevas consecuencias del final prematuro de las minas a cielo abierto ⁽⁸⁸⁾.
- (180) A diferencia del cierre aprobado en 2016, en el que las distintas centrales eléctricas se cerraron temporalmente durante cuatro años antes de la clausura final, en el presente asunto debe tenerse en cuenta un período de compensación más largo hasta la clausura final en 2038. Este horizonte temporal a largo plazo está justificado en el presente asunto, ya que la hipótesis de contraste es decisiva para calcular el lucro cesante, es decir, los beneficios que las centrales eléctricas habrían obtenido en el mercado de la electricidad sin la eliminación progresiva del lignito jurídicamente obligatoria. Este enfoque también está en consonancia con la Decisión de la Comisión de 2021 por la que se aprueba la ayuda estatal de Francia a EDF en relación con el cierre anticipado de la central nuclear de Fessenheim ⁽⁸⁹⁾, en la que la Comisión consideró que el importe era proporcionado, en la medida en que compensaba los costes y desventajas que EDF soportó y demostró.
- (181) Además, según LEAG, existen paralelismos entre el presente asunto y la compensación a los operadores de centrales nucleares por la eliminación progresiva de la energía nuclear. El 5 de marzo de 2021, el Gobierno alemán acordó con E.ON, RWE, EnBW y Vattenfall que los operadores recibían una compensación financiera de unos 2 400 millones EUR por los volúmenes de electricidad que no puedan utilizarse e inversiones que se hayan devaluado. A cambio, las empresas se comprometieron a poner fin a todos los litigios pendientes en relación con la eliminación gradual de la energía nuclear decidida, así como a los procedimientos administrativos en curso. También acordaron una renuncia total a las vías de recurso. Para ello, el Gobierno alemán aprobó el proyecto de la 18.ª modificación de la Ley de Energía Atómica («AtG»), que aprobó la firma de un contrato de Derecho público. Esto ejecuta la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 6 de diciembre de 2016 sobre la 13.ª modificación de la AtG, teniendo en cuenta la decisión de 29 de septiembre de 2020 sobre la 16.ª modificación de dicha Ley. En esta sentencia, el Tribunal declaró admisible la eliminación progresiva de la energía nuclear, pero al mismo tiempo concedió a los operadores de centrales nucleares una compensación adecuada, que anteriormente les había sido denegada por el Gobierno alemán o no se les había concedido en la medida requerida.
- (182) LEAG alegó que la compensación de los operadores de energía nuclear es significativamente superior a la concedida por la Ley de fin de la generación carboeléctrica y el contrato de 2021 a los operadores de centrales eléctricas de lignito si se tiene en cuenta la relación EUR/MWh, a pesar de que el alcance documentado y verificable del perjuicio causado por la finalización prematura de la generación de energía con lignito es significativamente superior al de la energía nuclear. Mientras que en el proyecto de la 18.ª AtG-ÄndG la compensación específica oscila entre 28,7 EUR/MWh y 33,2 EUR/MWh, [...]. Por tanto, incluso en comparación directa con la compensación concedida por la AtG a los operadores de centrales nucleares, la compensación prevista para los operadores del lignito no es excesiva ni injustificada. Al contrario, se encuentra en el intervalo más bajo de lo que exigido jurídicamente.

⁽⁸⁵⁾ Decisión de la Comisión, de 27 de mayo de 2016, relativa a la ayuda estatal SA.42536 — Alemania — Cierre de centrales eléctricas de lignito en Alemania (DO C 258 de 15.7.2016, p. 1, considerando 11).

⁽⁸⁶⁾ Decisión de la Comisión, de 23 de marzo de 2021, relativa a la ayuda estatal SA.61116 — Francia — Cierre anticipado de la central nuclear de Fessenheim en Francia (DO C 275 de 9.7.2021, p. 1).

⁽⁸⁷⁾ Decisión de la Comisión, de 27 de mayo de 2016, relativa a la ayuda estatal SA.42536 — Alemania — Cierre de centrales eléctricas de lignito en Alemania (DO C 258 de 15.7.2016, p. 1, considerando 15).

⁽⁸⁸⁾ Sobre la obligación de compensar el perjuicio resultante, véase el documento: Maunz/Dürig, Ley Fundamental (de enero 2018), artículo 14, apartado 631 y siguientes.

⁽⁸⁹⁾ Comisión, Noticias del día, 23 de marzo de 2021, disponible en línea en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/mex_21_1347.

- (183) Además, LEAG alegó que la remuneración en virtud del mecanismo de cierre diferido se refiere a un servicio adicional, es independiente y, por tanto, no debe confundirse con la compensación por cierre anticipado.
- (184) En sus observaciones sobre la consulta pública, LEAG alegó que también deben tenerse en cuenta otros factores y aspectos a la hora de evaluar la proporcionalidad de la compensación, incluida la renuncia total a las vías de recurso que se prevé en el contrato de 2021, lo cual evita litigios complejos y prolongados.
- (185) LEAG indicó que el momento pertinente para la comparación con la hipótesis de contraste es el momento de la notificación de la medida. En cuanto a la aplicación del apartado 432 de las Directrices a la eliminación progresiva del carbón en Alemania, debido a la duración total de dicho proceso y a la volatilidad de los mercados afectados, parece adecuado que la Comisión acepte las hipótesis debidamente motivadas debatidas y acordadas con los beneficiarios y que se le presenten en el momento de la notificación por parte de Alemania. De lo contrario, la Comisión, también debido a la duración del procedimiento de ayudas estatales, acabaría interviniendo en el reparto del riesgo acordado contractualmente: las expectativas del mercado siempre pueden cambiar en el futuro, por lo que la compensación puede resultar demasiado elevada o demasiado baja. Sin embargo, el objeto de un contrato es precisamente llegar a un acuerdo sobre un reparto de estos riesgos que sea lo más definitivo posible. Esta interpretación está en consonancia con el principio general de la legislación sobre ayudas estatales, según el cual la conformidad de una medida debe determinarse antes de su aplicación ⁽⁹⁰⁾.
- (186) En opinión de LEAG, la planificación necesaria para una eliminación progresiva del carbón socialmente aceptable requiere varios años. Con el fin de evitar perturbaciones estructurales económicas y sociopolíticas causadas por la eliminación progresiva prematura del carbón por parte de las empresas y regiones afectadas, Alemania, tras largas e intensas conversaciones en la Comisión del Carbón con todas las partes interesadas afectadas, determinó una eliminación gradual de la producción de electricidad alemana con hulla y lignito a más tardar en 2038 en la Ley de fin de la generación carboeléctrica y en el contrato de 2021. Para no poner en peligro este largo y complejo proceso, es necesario que las hipótesis bien fundamentadas y las decisiones previstas en relación con el proceso no se vean cuestionadas de nuevo por una evolución incierta en un momento posterior. De lo contrario, la evaluación dependería de acontecimientos futuros imprevisibles, lo que, una vez más, pondría en peligro la seguridad jurídica y de planificación que debe alcanzarse en procesos tan complejos. El riesgo de una aleatoriedad tal es evidente en la actualidad, por ejemplo, en los precios de la electricidad en los mercados al contado y de futuros, que son significativamente superiores a los precios de la electricidad previstos en el momento de la notificación. Además, las partes interesadas han acordado una renuncia total al recurso. Si la fecha de evaluación pertinente de la hipótesis de contraste cambia con respecto al acuerdo, todo el paquete, así como la seguridad jurídica y de planificación resultante, se verían en peligro debido a la volatilidad de los precios de la electricidad.
- (187) Además, LEAG alegó que no es necesario un mecanismo de actualización de conformidad con el apartado 433 de las Directrices, ya que la excepción de circunstancias excepcionales es aplicable. Dado que las Directrices no proporcionan una definición para estas circunstancias, LEAG se remite a la jurisprudencia, según la cual las circunstancias son excepcionales si el carácter y el alcance de la circunstancia son poco habituales e imprevisibles ⁽⁹¹⁾. LEAG sostiene que la situación actual es una circunstancia excepcional por las siguientes razones:
- a) La Ley de fin de la generación carboeléctrica y el contrato de 2021 regulan la eliminación progresiva del lignito de todas las centrales de lignito y las minas a cielo abierto de Alemania, lo que conlleva consecuencias en parte imprevisibles para regiones enteras. [...].
 - b) La compensación para los operadores de centrales eléctricas, que se distribuye a lo largo de quince pagos fraccionados anuales, tiene por una parte el objetivo de repartir la carga presupuestaria del Gobierno federal y, por otra parte, [...]. Esto solo se garantiza en caso de [...], lo que permitirá que la región y las empresas [...].

⁽⁹⁰⁾ Véase la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (C/2016/2946, DO C 262 de 19.7.2016, p. 1, apartado 78), según la cual el examen de si una intervención estatal se ajusta o no a las condiciones de mercado deberá determinarse previamente, teniendo en cuenta la información disponible en el momento en que se decidió la intervención.

⁽⁹¹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de diciembre de 2013, Comisión Europea/Consejo de la Unión Europea, C-118/10, ECLI:EU:C:2013:787, apartado 105; Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de diciembre de 2013, Comisión Europea/Consejo de la Unión Europea, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, apartado 114.

- c) Durante la eliminación progresiva del lignito en curso, [...]. Los beneficiarios de la medida deben contribuir de manera significativa a ello, [...].
- d) Un acuerdo de compensación entre los Estados miembros y las empresas afectadas también sirve para evitar procedimientos judiciales largos mediante un acuerdo amistoso, al que también se hace referencia en el apartado 424 de las Directrices. [...].
- e) El interés legítimo de evitar el falseamiento de la competencia mediante una compensación excesiva debe ponderarse con el interés legítimo de las empresas afectadas [...]. Debe tenerse en cuenta que el desencadenante de la compensación estatal no suele ser el deseo de la empresa de recibir ayudas a la inversión clásicas que promuevan y amplíen la actividad empresarial. [...].

(188) Los accionistas de LEAG (EPH y PPFI) alegaron en sus observaciones sobre la Decisión de incoación que respaldan plenamente la posición de LEAG de que la medida constituye una ayuda compatible con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, porque es proporcionada y no da lugar a una compensación excesiva para LEAG. En sus observaciones sobre la consulta pública, expresaron la opinión de que la medida es proporcionada, ya que el importe del lucro cesante y del perjuicio adicional supera considerablemente el importe de la compensación. El momento pertinente para la comparación de los hechos con la hipótesis de contraste debe ser el momento de la notificación de Alemania, ya que cualquier otro enfoque podría poner en peligro la reapertura de la base para la eliminación progresiva del carbón y del lignito. Por último, no es necesario un mecanismo de actualización (apartado 433 de las Directrices), ya que la excepción de circunstancias excepcionales es aplicable en este caso porque la eliminación progresiva del lignito en Alemania constituye sin duda un acontecimiento poco habitual e imprevisible.

4.3.6.3. Empresas

(189) En sus observaciones sobre la consulta pública, las ocho empresas locales alegaron que la medida no es proporcionada, ya que concede una compensación mucho mayor que la que suponen únicamente el lucro cesante y los costes adicionales inherentes al cierre de centrales eléctricas de carbón, tal como permite el apartado 425 de las Directrices. Asimismo, las empresas alegaron que la ausencia de una licitación no está justificada, ya que no existen circunstancias que justifiquen una excepción a la norma del procedimiento de licitación. En particular, no existía una situación especial para RWE que hubiera imposibilitado la adjudicación de sus centrales eléctricas de lignito de mayor tamaño, así como de las centrales de lignito más pequeñas en las licitaciones pertinentes. Además, alegaron que la ayuda a RWE no cumple los requisitos de las Directrices también porque se basó en una previsión de rentabilidad (*ex ante*) poco realista y no se comparó con una hipótesis de contraste. El apartado 55 de las Directrices demuestra claramente la necesidad de una medida dinámica, lo cual no está previsto ni en la Ley de fin de la generación carboeléctrica ni en el contrato de 2021. Las disposiciones sobre cambios normativos significativos de los párrafos 20 y 21 del contrato de 2021 no son más útiles a este respecto, ya que no están pensadas para los cambios del mercado.

(190) En sus observaciones de 16 de noviembre de 2022, las ocho empresas locales alegaron que la medida modificada de RWE demuestra de nuevo que la compensación a RWE se ha determinado de una manera no transparente y fija, es decir, no se tienen en cuenta los posibles cambios futuros. Las empresas cuestionaron el hecho de que el importe de la compensación que debía concederse a RWE era el mismo a pesar de los cambios realizados en la medida modificada de RWE y de los drásticos cambios producidos en la situación del mercado de la energía. En su opinión, Alemania basó su estimación del lucro cesante de RWE como consecuencia del cierre anticipado en previsiones de rentabilidad inciertas y no tuvo en cuenta la evolución dinámica de los precios de la electricidad y del CO₂. Desde su punto de vista, ya se prevé que en el futuro, por una parte, la demanda de electricidad producida a partir de combustibles fósiles disminuya después de 2030 y, por otra, que los costes del CO₂ aumenten considerablemente.

(191) En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, las ocho empresas locales alegaron que el cálculo revisado y la justificación subyacente del importe de la compensación siguen siendo insuficientes. De hecho, el cálculo revisado no demuestra que el importe de la ventaja concedida a RWE se limite a lo permitido por la legislación sobre ayudas estatales. En cambio, compensa las decisiones incorrectas desde el punto de vista estratégico de RWE y refuerza aún más su poder de mercado mediante la financiación estatal del cambio de combustible. Los elevados precios de la electricidad derivados de la guerra de Rusia contra Ucrania se utilizan para justificar la ayuda, la cual se prometió en condiciones completamente diferentes y no tiene nada que ver con la confianza legítima de RWE de obtener beneficios protegidos por la propiedad. El cálculo revisado, que actualmente va a la zaga de la evolución de la crisis energética, es inadecuado desde el punto de vista metodológico e incluye expectativas de rentabilidad poco realistas.

- (192) Además, el cálculo de las expectativas de beneficios selectivos para las distintas centrales eléctricas en un período de referencia oportuno no sustituye por sí solo la necesaria visión global de la situación del parque de centrales eléctricas. Además, el cálculo no legitima el efecto pleno de la ventaja, ya que no se tiene en cuenta el apoyo estatal a la expansión de las centrales eléctricas de gas preparadas para el hidrógeno en las instalaciones de las unidades de lignito cerradas, lo que es extremadamente pertinente para los inversores de los mercados de capitales y las condiciones de financiación de RWE. Como consecuencia de ello, la concesión de un pago de 2 600 millones EUR a RWE, junto con la perspectiva de apoyar el cambio a centrales eléctricas de gas preparadas para el hidrógeno, también debe prohibirse tras el contrato de modificación.
- (193) En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, GPE alegó que de la información presentada en dicha Decisión no se desprenden claramente los motivos para no solicitar el lucro cesante después de 2026; no se ha dado ninguna explicación sobre la razón para utilizar esta fecha y la incidencia en el importe de la compensación. Asimismo, la Ley alemana del impuesto sobre beneficios inesperados ⁽⁹²⁾ da lugar a un tope de precios aplicable a los operadores de algunas centrales eléctricas de lignito de 20 EUR/MWh superior al de otras centrales eléctricas de lignito. La combinación de este límite de precios más elevado y la compensación ya prevista puede dar lugar a pagos excesivos y a una compensación excesiva. Además, GPE presentó un estudio del instituto alemán Forum Ökologische Soziale Marktwirtschaft, en el que se afirma que, aparte de la compensación por el cierre anticipado, la extracción de lignito y la generación de electricidad con lignito se subvencionan en Alemania a través de una serie de medidas, como la financiación de la investigación, una exención del canon de extracción, una exención de las cargas por extracción de agua o ventajas fiscales sobre la energía.
- (194) GPE alegó, además, que es necesario un mecanismo de actualización, de conformidad con el apartado 433 de las Directrices. En primer lugar, los cálculos se han revisado para un período inferior a dos años, lo que muestra la fragilidad y sensibilidad de este tipo de estimaciones, por lo que el riesgo de que la ayuda no sea proporcionada y de lugar a una compensación excesiva es considerable. En segundo lugar, dado que la Comisión ha aceptado que no se llevaría a cabo ningún procedimiento de licitación, debe realizarse un análisis detallado y exhaustivo, que no se base únicamente en lo que, según el considerando 102 de la Decisión de ampliación, «parece razonable». La compensación abarca un largo período de tiempo e implica la concesión de importes de ayuda sustanciales en pagos fraccionados regulares y predeterminados. Estos elementos por sí solos justifican la incorporación de un mecanismo de actualización.
- (195) GPE alegó también que, al parecer, la Comisión no ha examinado los efectos de la posible transferencia de algunas unidades al mecanismo de cierre diferido. Además, GPE alegó que, aunque se mencione explícitamente que dicha transferencia no forma parte del presente asunto, esta puede afectar sustancialmente al importe de la compensación que puede concederse a RWE. Sin embargo, GPE no explicó cuáles serían sus efectos ni cómo se producirían. Por último, en el considerando 34 de la Decisión de ampliación, la Comisión explica que el Gobierno alemán puede decidir transferir tres unidades (Niederaußem K, Neurath F y Neurath G) a una reserva hasta finales de 2033. Si el Gobierno adoptara esta decisión, la clausura definitiva no se materializaría hasta 2033 en lugar de en 2030, lo que repercutiría en los ingresos no percibidos.
- (196) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, las dos empresas locales alegaron que, habida cuenta de lo siguiente, la compensación no es proporcionada:
- a) El lucro cesante no representa un coste derivado de una eliminación progresiva y anticipada del carbón. En primer lugar, se plantea la duda incluso de si la explotación de las instalaciones de lignito sería rentable en el futuro, especialmente en el contexto del aumento de los precios del carbono y, en segundo lugar, la duda de si la eliminación progresiva anticipada del carbón produce costes adicionales de la explotación minera a cielo abierto. Esto se debe a que siempre existe el riesgo de que las minas a cielo abierto dejen de explotarse, ya que, en general, las autorizaciones para la explotación de estas minas solo se conceden por un período de dos a tres años. En tercer lugar, no está claro si, a la hora de calcular la compensación, también se tuvieron en cuenta las inversiones innecesarias y costes de mantenimiento que los operadores evitaron como consecuencia de la eliminación progresiva del carbón.

⁽⁹²⁾ Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse (Strompreisbremsegesetz — StromPBG), disponible en línea en: <https://www.gesetze-im-internet.de/strompbg/BJNR251210022.html>.

- b) El importe de la compensación no se determinó correctamente, ya que en el cálculo de la compensación se utilizaron períodos de compensación incorrectos, así como valores rígidos y obsoletos para los derechos de emisión de CO₂ y los costes fijos. El Estado debería haber examinado más detenidamente las circunstancias específicas del mercado.
- c) Se aplicó una intensidad máxima de ayuda incorrecta. Las ayudas destinadas a apoyar a las empresas que mejoren la protección del medio ambiente más allá de lo establecido en las normas de la Unión podrán cubrir entre el 40 y el 50 % de los costes subvencionables con arreglo al anexo 1 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 de la Comisión ⁽⁹³⁾. Esto significa que, incluso si se considera admisible la compensación por el lucro cesante y los costes adicionales, solo podría subvencionarse casi la mitad de los costes soportados.

(197) Las dos empresas locales alegaron, además, que el hecho de que la compensación se determinara sin un procedimiento transparente en relación con los cálculos de rentabilidad y las expectativas del mercado es contrario a los principios de las ayudas estatales. La compensación se ha acordado individualmente entre el Estado y el beneficiario, a diferencia de un mecanismo de licitación transparente. En el caso del lignito, no puede haber un procedimiento de licitación para solo dos operadores de centrales eléctricas de lignito con las correspondientes minas a cielo abierto, especialmente en lo que se refiere a la compensación de las expectativas de beneficios de las actividades mineras a cielo abierto. No obstante, los cálculos de rentabilidad podrían hacerse al menos para las centrales eléctricas del beneficiario, por ejemplo, sobre la base de su fecha concreta de puesta en servicio, horas de utilización, eficiencia, amortizaciones ya realizadas, etc., que podrían medirse con respecto a otras centrales eléctricas de carbón y compararse con ellas. Además, a pesar de las diferencias fundamentales respecto de las características de las centrales eléctricas y en las estructuras de costes, era posible incluir pequeñas centrales de lignito en las licitaciones para la clausura de centrales eléctricas de hulla, de conformidad con la sección 43 de la Ley de fin de la generación carboeléctrica.

4.3.6.4. Asociaciones/ONG

- (198) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, DEBRIV alegó que una compensación adecuada debe incluir no solo el lucro cesante, sino también los importantes costes adicionales a lo largo de toda la cadena de valor de la explotación minera a cielo abierto, el transporte a la central eléctrica, los costes de la central eléctrica y los costes de reconversión asociados, en la medida en que estos se deban a los cierres obligatorios anticipados. Además, los costes adicionales de seguridad social causados por la medida deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar la proporcionalidad de la compensación. DEBRIV también señala que los pagos compensatorios no cubrirán totalmente las desventajas y los perjuicios realmente determinados por los operadores.
- (199) En sus observaciones sobre la consulta pública, DEBRIV alegó que la medida es proporcionada con arreglo a la sección 4.12.1.5 de las Directrices. El hecho de que no exista un procedimiento de licitación está justificado, ya que solo hay dos agentes principales (RWE y LEAG) en el mercado y la extracción y la generación de energía a partir del lignito están estrechamente relacionadas entre sí. Respecto de las desventajas económicas y los costes adicionales causados por la medida, además de los consiguientes costes de las minas de lignito a cielo abierto (incluidos los costes adicionales de las operaciones de reconstitución y las pérdidas financieras y de intereses conexas), también deben tenerse en cuenta todos los perjuicios (premáticos) que la eliminación progresiva anticipada del lignito impuesta por el Estado causa a los operadores, los costes adicionales de replanificación y reconversión y las desventajas económicas (patrimoniales). Además, también debe tenerse en cuenta la renuncia a las vías de recurso previstas en la Ley de fin de la generación carboeléctrica.
- (200) DEBRIV considera que un mecanismo de actualización con arreglo al apartado 433 de las Directrices no está justificado en el presente asunto, ya que la eliminación progresiva del lignito de Alemania tiene una escala excepcional e imprevisible, es decir, existen circunstancias excepcionales. En primer lugar, la Ley de fin de la generación carboeléctrica y el contrato de 2021 no solo regulan determinadas unidades individuales, sino que regulan la eliminación progresiva del lignito de todas las centrales de lignito y las minas a cielo abierto en Alemania, con consecuencias de gran alcance y a veces imprevisibles para regiones enteras. Una intervención tan amplia requiere un consenso en la sociedad, que se ha logrado con la creación de la Comisión del Carbón y el análisis de sus propuestas. Sin este consenso, incluidos los pagos compensatorios, no sería concebible una eliminación progresiva del carbón que abarcara toda la producción de electricidad con lignito de Alemania. El consenso general que se ha logrado en la sociedad se vería comprometido por la introducción de un mecanismo de actualización. En segundo lugar, no existe el riesgo de una compensación excesiva, que es el objetivo de un mecanismo de actualización, ya que los costes o los perjuicios causados por la eliminación progresiva del lignito son superiores al importe de la compensación acordada.

⁽⁹³⁾ DO C 200 de 28.6.2014, p. 1.

- (201) Por último, DEBRIV alegó que el interés legítimo de evitar el falseamiento de la competencia a través de una compensación excesiva debe ponderarse con el interés legítimo de las empresas afectadas en la planificación y la seguridad de las inversiones. Conviene recordar que, en el presente asunto, el desencadenante de la compensación estatal no es el deseo de las empresas de lignito de recibir ayudas a la inversión. Más bien, el objetivo principal es compensar la injerencia del Estado en las posiciones jurídicas protegidas de las empresas y poner fin a la anterior actividad comercial lícita en relación con el lignito. Por ello, no sería razonable imponer unilateralmente un mecanismo de actualización a las empresas de lignito afectadas. Por tanto, es evidente que la existencia de circunstancias excepcionales requiere abstenerse de introducir un mecanismo de actualización en el procedimiento en curso para la eliminación progresiva del lignito alemán.
- (202) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, Greenpeace alegó que la medida no es proporcionada, ya que los parámetros utilizados por las autoridades alemanas para calcular la compensación no son realistas ni concluyentes. En particular, resultan problemáticas tres hipótesis clave que conducen a una sobrestimación sistemática de la compensación. En primer lugar, las hipótesis sobre los precios de la electricidad y del CO₂ son arbitrarias, ya que la rentabilidad de las centrales eléctricas de lignito ha disminuido de forma constante a lo largo del tiempo. En segundo lugar, el cierre de centrales eléctricas o el cierre de la explotación minera a cielo abierto pueden reducir los costes fijos, pero esto no se tiene en cuenta. La clausura ahorrará casi todos los costes fijos de las centrales y alrededor del 20 % de los costes fijos de las minas. Esto, por sí solo, reduciría la compensación a la mitad. En tercer lugar, se prevé un período de compensación para los cierres anticipados, pero el cálculo de Alemania incluye un período de tiempo excesivo, ya que prevé una compensación de cuatro o cinco años, dependiendo de la fecha de cierre de la central, pero no justifica este supuesto. Sobre la base del estudio realizado por el Instituto Öko-Institut, la compensación debería limitarse a tres años⁽⁹⁴⁾. Cada una de estas tres hipótesis, consideradas por separado, reduciría drásticamente el importe de la compensación, pero si se consideran de forma conjunta, la compensación se reduce de 4 400 millones EUR a un máximo de 154 millones EUR para RWE y de 189 millones EUR para LEAG.
- (203) En sus observaciones sobre la consulta pública, Greenpeace añadió que no existe una clara separación entre la compensación por las operaciones de las centrales eléctricas y las actividades mineras, lo cual es contrario a las normas sobre ayudas estatales. La transparencia de las ayudas estatales de la UE implica no solo la indicación del importe total de la compensación abonada, sino también la publicación y explicación de las hipótesis subyacentes para determinar el importe de la compensación. En cualquier caso, la ayuda concedida no debe compensar un comportamiento poco rentable en el futuro consecuencia del aumento previsto de los precios del CO₂. Además, los objetivos del comercio de derechos de emisión no deben verse socavados. Asimismo, no ha habido licitación, lo cual infringe los principios establecidos en las Directrices. En el contexto del examen caso por caso requerido en el apartado 432 de las Directrices, la evaluación de la proporcionalidad de la medida (véanse los considerandos 199 y 204) demuestra que, en cualquier caso, la medida es excesiva.
- (204) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, ClientEarth alegó que la medida no es proporcionada. No está claro si las compensaciones son el resultado de negociaciones o de una fórmula. ClientEarth sostiene, al igual que Greenpeace (véase el considerando 203), que determinados parámetros resultan problemáticos: los precios de la electricidad y el CO₂ se han elegido de forma arbitraria; se partió de la base de que no se ahorrarían costes fijos con los cierres anticipados y que se compensaría a los operadores del lignito durante un período de entre cuatro y cinco años tras el cierre de las unidades, un tiempo que es demasiado largo, por ejemplo, el Ökoinstitut recomienda un máximo de tres años⁽⁹⁵⁾. Además, ClientEarth señaló que el cálculo también debería tener en cuenta i) el mecanismo de cierre diferido; y ii) el hecho de que todas las centrales de carbón mencionadas en el anexo 2 de la Ley de fin de la generación carboeléctrica que se cierran antes de 2025 no tendrán posibles costes de inversión en relación con la adopción de las medidas necesarias para cumplir los valores límite de emisión más bajos, es decir, se evitarán las inversiones obligatorias para garantizar que el límite de las emisiones sea el legalmente establecido. En su opinión, la compensación debe incluir parámetros variables para eliminar el riesgo de compensación excesiva. Dado que, hasta ahora, las fechas de cierre se refieren al futuro (hasta 2038) y puesto que está previsto que las compensaciones se paguen a cada operador en quince pagos fraccionados anuales, los plazos y el importe global de la ayuda pueden y deben ajustarse al lucro cesante real de las instalaciones actualizado a medida que evolucionen las condiciones del mercado, con un importe máximo. ClientEarth criticó, por tanto, la falta de un mecanismo de actualización.

⁽⁹⁴⁾ Öko-Institut, Evaluación de los pagos compensatorios previstos para la clausura de las centrales eléctricas alemanas de lignito en el contexto de la evolución actual, 29 de junio de 2020, p. 30, disponible en inglés en: <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) ClientEarth alegó que no existe ningún problema de seguridad del suministro en el país, como alega Alemania para justificar tanto el largo plazo del calendario de cierre como la existencia del mecanismo de cierre diferido. El mercado energético alemán presenta un exceso de capacidad y existen numerosas medidas relativas a la seguridad del suministro en Alemania para evitar riesgos. Incluso si hubiera pruebas de un problema de seguridad del suministro y de la necesidad de adoptar las medidas adecuadas, esto debe hacerse de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁹⁶⁾ sobre el mercado de la electricidad. Retrasar o aplazar artificialmente el cierre de algunas de las unidades de LEAG y RWE más allá de su fecha natural de cierre (en un escenario sin cambios dirigido por las fuerzas del mercado) para garantizar que contribuyan a la seguridad del suministro parece una forma de eludir las normas pertinentes.
- (206) Por último, ClientEarth alegó que podría haber posibles problemas de acumulación relacionados con la medida. En primer lugar, en el marco de la *Sicherheitsbereitschaft* en 2016 no se produjo ningún pago de adaptación [*Anpassungsgeld* (en lo sucesivo, «APG»)] ⁽⁹⁷⁾. Este pago de adaptación se paga ahora directamente a los trabajadores mayores de cincuenta y ocho años cuando pierden su empleo debido a la eliminación progresiva del carbón. En el caso de la *Sicherheitsbereitschaft*, los costes fijos de personal no se dedujeron de los ingresos del mercado de la electricidad porque no se consideraron costes marginales a corto plazo. En efecto, también se concedieron a las empresas pagos por el coste de los ajustes de personal a través de pagos en el marco de la *Sicherheitsbereitschaft*. Sin embargo, dado que los costes de los ajustes de personal se pagan ahora a través de los pagos de adaptación, no deben incluirse en las compensaciones por cierre de los operadores. Representan alrededor del 29 % de los costes de los operadores ⁽⁹⁸⁾. En segundo lugar, el artículo 50 de la Ley de fin de la generación carboeléctrica establece que debe haber un mecanismo de cierre diferido (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*) que se base en el modelo de *Sicherheitsbereitschaft* con arreglo al artículo 13g, de la Ley del sector energético (EnWG) ⁽⁹⁹⁾. En el caso del mecanismo de cierre diferido, los ingresos del mercado de la electricidad se reembolsan de nuevo mientras dure dicho mecanismo. Esta compensación ha de pagarse además de las compensaciones por la eliminación progresiva anticipada y constituye una doble compensación, ya que los mismos márgenes de contribución ya se habían reembolsado dentro de la cuantificación de los 4 350 millones EUR. Por tanto, no debe compensarse a los operadores por ambos mecanismos, el mecanismo de cierre diferido y el mecanismo de cierre. En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, ClientEarth alegó, además, que la Comisión no había examinado ninguna posible cuestión de acumulación con otras medidas de ayuda, como los mecanismos de capacidad, etc.
- (207) En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, ClientEarth reiteró que sería necesario un mecanismo de actualización, especialmente a la luz de los cálculos que ya se han revisado una vez y de los cambios mundiales en el mercado de la electricidad. Un mecanismo que permita ajustar las compensaciones sobre la base del lucro cesante y de los costes de cierre reales evitaría el riesgo de compensación excesiva. ClientEarth planteó cuestiones similares a las de GPE en relación con la Decisión de ampliación (véanse los considerandos 194 a 196) y señaló, además, que todas las demás medidas energéticas pertinentes deben tenerse en cuenta para evitar una compensación excesiva, incluido el tope del precio de la energía y el hecho de que determinadas centrales de carbón de RWE se están beneficiando actualmente de la Ley de mantenimiento de las centrales eléctricas sustitutivas (*Ersatzkraftwerkbereithaltungsgesetz*). ClientEarth alegó que es imposible determinar si habrá un mecanismo de devolución para evitar una compensación excesiva. También se refirió a la Decisión SA.54537 ⁽¹⁰⁰⁾ y al enfoque general seguido por la Comisión en relación con la proporcionalidad en dicha Decisión. Por último, ClientEarth preguntó la razón por la que la clausura de dos unidades (Neurath D y E) se había aplazado dos años y afirmó que el análisis de la Comisión al respecto no ha sido suficiente y no se tiene en cuenta cuál podría ser su impacto en el cálculo de la compensación.

⁽⁹⁶⁾ Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad (DO L 158 de 14.6.2019, p. 54).

⁽⁹⁷⁾ Véase la sección 57 de la Ley de fin de la generación carboeléctrica.

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

⁽⁹⁹⁾ La fórmula de compensación del anexo de la Ley del sector eléctrico se corresponde en gran medida con la fórmula de compensación del anexo 2 de la KVBG.

⁽¹⁰⁰⁾ Decisión de la Comisión, de 12 de mayo de 2020, relativa a la ayuda estatal SA.54537 (2020/NN) — Países Bajos — Prohibición del carbón para la producción de electricidad en los Países Bajos, (DO C 220 de 3.7.2020, p. 1). En dicha Decisión, la Comisión llevó a cabo una evaluación directamente con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. La compensación se basaba en el lucro cesante, y la cifra fue el resultado de negociaciones entre el beneficiario y el Ministerio, con la ayuda de expertos independientes. La Comisión examinó las hipótesis en las que se basaba el cálculo y las consideró razonables.

- (208) En sus observaciones tras la consulta pública, la OEMA alegó que deberían haberse utilizado supuestos alternativos y más realistas en la hipótesis de contraste y, en particular, un precio del carbono más creíble. Además, la OEMA reitera la preocupación de Greenpeace de que tres hipótesis clave dieron lugar a una sobrevaloración sistemática de los pagos compensatorios (véase el considerando 204).
- (209) HEAL, en sus observaciones sobre la Decisión de incoación, consideró que el cálculo de la compensación no se hizo de manera transparente y responsable, y que la sociedad civil no participó. HEAL también consideró que los costes sanitarios externalizados de la energía del carbón no se habían tenido en cuenta en el cálculo del lucro cesante ni en el coste de reconstitución de las minas. Los costes sanitarios de la contaminación previstos deberían haberse deducido del lucro cesante durante el período elegido, por lo que el coste externalizado debería haberse internalizado para lograr una valoración realista.
- (210) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, CAN señaló que existe un problema de transparencia en los importes de la compensación. Los importes de la compensación están constituidos por el lucro cesante, los costes de nueva puesta en cultivo y la renuncia al litigio, pero sigue sin estar claro qué importe se paga por cada concepto y si el resultado se basa en una fórmula. CAN considera que las cantidades no son proporcionales a los costes de nueva puesta en cultivo, en particular en lo que respecta a LEAG ⁽¹⁰¹⁾.

4.3.6.5. Estados alemanes

- (211) Sajonia alegó que, para examinar la proporcionalidad de la compensación, deben tenerse en cuenta todas las desventajas económicas para las empresas directamente relacionadas con la reducción de las emisiones de CO₂ procedentes de la generación de electricidad con lignito, afectadas por la eliminación progresiva del lignito, en particular los costes del ajuste de personal socialmente aceptable.
- (212) Renania del Norte-Westfalia alegó que, en su decisión principal, de 23 de marzo de 2021, relativa a las disposiciones de la Ley de fin de la generación carboeléctrica para la ordenación territorial estatal, subrayó la importancia de las disposiciones de dicha Ley para la ordenación del territorio del estado. Todas las minas a cielo abierto deben cumplir los requisitos de una adecuada restauración en el sentido de la Ley Federal de Minas. No cabe duda de la legalidad de la compensación acordada contractualmente entre el Gobierno federal y RWE, aprobada por el Bundestag alemán como poder legislativo, en concepto de compensación por los costes adicionales que la empresa ha tenido que soportar como consecuencia de la obligatoria eliminación progresiva del lignito en 2038 o en 2035. Una compensación adecuada para RWE es esencial para el interés público del estado de Renania del Norte-Westfalia, ya que es un requisito previo para un desarrollo adecuado y con visión de futuro de la comarca minera de Renania (Rheinisches Revier). Es importante que la empresa pueda cumplir sus obligaciones jurídicas de rehabilitación por los daños causados en la zona.

4.3.7. *Prevención de efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios*

4.3.7.1. RWE

- (213) RWE alegó en sus observaciones sobre la Decisión de incoación que las desventajas económicas para RWE son mayores que la compensación concedida y, por tanto, la compensación no causa ningún falseamiento de la competencia, sino que, al contrario, conduce, al menos en cierta medida, a la compensación de los falseamientos de la competencia que sufre RWE y que están causados por la eliminación progresiva anticipada del lignito.

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

- (214) En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, RWE reiteró que los efectos positivos de la medida modificada de RWE superan en gran medida los posibles efectos negativos. La medida modificada de RWE producirá una reducción segura de las emisiones de CO₂ y promoverá la transformación del sector energético mediante la creación de condiciones de inversión seguras para nuevas tecnologías respetuosas con el clima. Es precisamente la garantía contractual de la senda de salida la que ofrece a los participantes en el mercado seguridad para las inversiones, ya que la reducción estancada de la capacidad de las centrales eléctricas de lignito no está sujeta a la reserva de años de procedimientos judiciales que cabría esperar si Alemania hubiera impuesto el cierre utilizando únicamente medios reglamentarios. El adelanto de la eliminación progresiva a 2030 aumenta aún más estos efectos de la medida modificada de RWE. Los efectos positivos no se ven contrarrestados por los efectos negativos sobre la competencia que podrían derivarse del pago de una compensación. La compensación está calculada de manera que solo se compense una parte del perjuicio causado a RWE por la eliminación progresiva anticipada del lignito y, por tanto, desde el punto de vista económico, esta eliminación sigue generando pérdidas para RWE. Además, también refuerza a todos los competidores, ya que la escasez de suministro causada por los cierres afecta a los precios.

4.3.7.2. LEAG

- (215) En sus observaciones sobre la consulta pública, LEAG alegó que, incluso si la Comisión asumiera un falseamiento de la competencia como resultado de la medida sobre la base del amplio alcance de este criterio, dado que en el mercado los operadores competirían con otros operadores, como se indica, por ejemplo, en los considerandos 110 a 113 de la Decisión de incoación, la medida no tendría en ningún caso una repercusión negativa apreciable. Como consecuencia del cierre de las centrales eléctricas de lignito, la posición de mercado del operador se vería incluso reducida.
- (216) Además, en un caso hipotético, las ventajas para LEAG serían claramente secundarias, habida cuenta de los abrumadores efectos positivos de la medida, especialmente en lo que se refiere a la reducción de las emisiones de CO₂. La eliminación progresiva de la generación de electricidad con lignito facilitará el desarrollo de una capacidad adicional de generación de electricidad con otras tecnologías, especialmente las energías renovables. Además, la medida tendrá efectos positivos en el medio ambiente y proporcionará previsibilidad con respecto al cierre anticipado de las centrales eléctricas de lignito. Por tanto, la medida no altera las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común y, por consiguiente, los efectos positivos de la medida compensarían en todo caso cualquier efecto negativo sobre la competencia y los intercambios.

4.3.7.3. Empresas

- (217) GPE, en sus observaciones sobre la Decisión de incoación, cita un análisis realizado por un tercero sobre los presuntos efectos distorsionadores de la medida. El primer supuesto riesgo de efecto distorsionador es que RWE y LEAG puedan penetrar en mercados vecinos o reforzar sus posiciones en detrimento de sus competidores, en particular si invierten en centrales de eléctricas intensivas en capital para el uso de energías renovables. La segunda preocupación es que la compensación provoca un retraso en la eliminación progresiva del lignito, que estaría impulsada por el mercado y tendría lugar mucho antes. En las observaciones sobre la consulta pública, GPE añadió que la Comisión debería haber evaluado si la medida provocaba efectos potencialmente negativos en la competencia, y que el análisis del efecto del pago de la compensación debería haberse llevado a cabo no solo en el mercado de producción de electricidad a partir de centrales eléctricas de carbón, sino también en mercados próximos, como el de la electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables.
- (218) Por último, en sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, GPE alegó que los pagos fraccionados de la compensación regulares y predeterminados reforzarán directamente el poder de mercado de RWE y se utilizarán de forma distorsionadora en los mercados de la electricidad verde. GPE señala que los agentes del mercado, normalmente, tienen que superar dos obstáculos importantes a la hora de invertir en energías renovables: i) encontrar zonas adecuadas para los proyectos, y ii) financiar las instalaciones. RWE (y LEAG) ya se benefician de la ventaja de tener un acceso más fácil a zonas para los nuevos parques eólicos y solares, es decir, con la utilización de tierras anteriormente designadas para la extracción del lignito. Además, los pagos fraccionados anuales proporcionan a RWE (y a LEAG) liquidez financiera para invertir.

- (219) Las ocho empresas locales alegaron en sus observaciones sobre la Decisión de incoación que la concesión de la ayuda a los operadores del lignito es contraria a los principios básicos del Derecho de la competencia de la UE, ya que estas empresas compiten directamente con RWE en el ámbito del mercado mayorista de electricidad a corto plazo. El pago de una prima exclusiva de clausura que no se ha determinado de forma competitiva, a tanto alzado y sobrestimada infringe el artículo 106 del TFUE, leído en relación con el artículo 102 del TFUE, por las siguientes razones: i) consolida la posición del productor de energía dominante en el mercado, RWE, con la ayuda de recursos financieros en una situación en la que, de todas formas, el mercado se está estrechando en beneficio de RWE; ii) crea condiciones de competencia estructuralmente desiguales en el mercado; aumenta la posibilidad de que RWE pueda explotar el potencial estratégico de sus centrales eléctricas en el mercado de ventas iniciales en comparación con otros competidores y ampliar su liderazgo de mercado en el ámbito de las energías renovables y, por tanto, iii) existe un mayor riesgo de exclusión de los competidores. Estas empresas alegaron que una situación en la que un Estado miembro crea condiciones de competencia desiguales que pueden fomentar las transferencias y los abusos de poder de mercado se considera una violación de las disposiciones en materia de competencia del Derecho primario, de conformidad con el precedente de la Comisión y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ⁽¹⁰²⁾.
- (220) En sus observaciones de 16 de noviembre de 2022, las ocho empresas locales alegaron que la medida modificada de RWE apoya la posición dominante y la transición ecológica de RWE de forma distorsionadora. Argumentan que el objetivo de la medida modificada de RWE es mantener el poder de mercado de RWE en el nuevo mercado de la electricidad verde y que el cambio de combustible de RWE está subvencionado por el Estado alemán, mientras que otros productores tienen que competir para dicha transición. Se refieren, en particular, a los planes de RWE de construir centrales eléctricas de gas preparadas para el hidrógeno con una capacidad aproximada de 3 GW en el emplazamiento de las centrales de lignito que cerrarán en 2030 y al supuesto compromiso del Estado alemán de apoyar la construcción de dichas centrales, incluso en caso de licitaciones.
- (221) Las dos empresas locales también esgrimieron los argumentos resumidos en el considerando 220 en sus observaciones sobre la Decisión de incoación. En sus observaciones sobre la consulta pública, añadieron que la medida perjudicará a los productores de electricidad de fuentes de energía renovables más pequeños e inflará los precios de la electricidad de forma artificial. Por último, las empresas consideraron que los efectos positivos de la compensación no pueden equilibrarse con los efectos negativos, debido a los efectos sobre la competencia y la supuesta compensación excesiva (véanse las observaciones de la sección 4.3.6).

4.3.7.4. Asociaciones/ONG

- (222) En sus observaciones sobre la consulta pública, DEBRIV alegó que no hay pruebas de falseamiento de la competencia y los intercambios como consecuencia de la compensación. En primer lugar, la medida genera beneficios medioambientales cuantificables, ya que el cierre gradual de estas centrales durante el período pertinente reducirá las emisiones de CO₂. En segundo lugar, la compensación abonada a las empresas de lignito es solo una compensación por el lucro cesante y por perjuicios y desventajas económicas adicionales, por lo que no confiere a las empresas una ventaja competitiva.
- (223) Greenpeace alegó en sus observaciones sobre la Decisión de incoación que el importe desproporcionado de la ayuda descrito en el considerando 199 dará lugar a amplias distorsiones del mercado.
- (224) ClientEarth alegó en sus observaciones sobre la Decisión de incoación que la medida falseaba la competencia y que no existen beneficios medioambientales significativos que equilibren el falseamiento de la competencia. En su opinión, los operadores pueden subvencionar de forma cruzada sus otras actividades, en particular la producción de energía a partir de fuentes de energía más limpias. Además, el retraso en el cierre de las centrales creado por el calendario de la Ley de fin de la generación carboeléctrica también crea intrínsecamente una desventaja competitiva para las fuentes de energía más limpias, que entrarán en el mercado con más dificultades o con más lentitud de lo que deberían si las centrales de lignito cerraran en condiciones comerciales normales y afrontararan todos sus costes de cierre.

⁽¹⁰²⁾ Por ejemplo, una medida estatal que afectaba al mercado energético griego, por la que se concedía al productor de energía (lignito) dominante del mercado, Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI), derechos de extracción exclusivos y, por tanto, ventajas frente a otros productores, se consideró una clara infracción del artículo 106 en relación con el artículo 102 del TFUE (o sus disposiciones anteriores). Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de julio de 2014, «Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE/Comisión», C-553/12 P, ECLI:EU:C:2014:2083, apartado 41, que confirma la Decisión de la Comisión Europea de 5 de febrero de 2008, [C(2008) 824 final].

- (225) Además, ClientEarth se refirió a la denominada «sentencia climática» del Tribunal Constitucional alemán de 24 de marzo de 2021 ⁽¹⁰³⁾, que plantea dudas sobre si la medida persigue de manera efectiva el objetivo de reducir las emisiones de GEI de Alemania. El artículo 2, apartado 1, de la Ley de fin de la generación carboeléctrica establece que el objetivo principal de la eliminación progresiva del carbón es reducir las emisiones de GEI en Alemania. Sin embargo, el Tribunal Constitucional dictaminó que, con sus medidas actuales, entre ellas la Ley de fin de la generación carboeléctrica, Alemania no está cumpliendo su obligación de reducir las emisiones y adoptar medidas eficaces para prevenir el cambio climático. Por tanto, podría decirse que los efectos negativos superan a los positivos, ya que la medida no contribuye a alcanzar los objetivos climáticos necesarios de Alemania. En respuesta a esta sentencia, el Gobierno alemán sugirió un objetivo nacional de reducción del 65 % para 2030, lo que exigiría la eliminación progresiva del carbón no para 2038, sino para 2030.
- (226) ClientEarth alegó que debían adoptarse medidas adicionales para evitar el falseamiento de la competencia y, como ejemplo, se refirió al asunto relativo a la reestructuración de British Energy plc ⁽¹⁰⁴⁾. Las medidas necesarias deben incluir la prohibición de subvencionar de forma cruzada sus diferentes actividades empresariales (generación de lignito, generación sin lignito, ventas al mercado mayorista, suministro directo a empresas, etc.), con el fin de evitar un uso indebido de la ayuda al cierre para desarrollar nuevas actividades.
- (227) ClientEarth señaló, además, en sus observaciones sobre la Decisión de ampliación que esta confirma la preocupación por el falseamiento de la competencia, ya que la propia RWE indicó que invertiría de forma masiva en la transición energética, más de 50 000 millones EUR brutos a escala mundial para la expansión de su actividad ecológica principal, de los cuales 15 000 millones EUR se destinan a Alemania (véase el considerando 22 de la Decisión de ampliación). Si la compensación se utiliza realmente para la implantación de la producción de energía renovable, la Comisión ha publicado normas específicas para examinar la concesión de ayudas para estas actividades y habría que llevar a cabo una evaluación de conformidad con dichas normas. Dicha evaluación no está incluida en la Decisión de ampliación.
- (228) Tras la consulta pública, la OEMA comentó que la concesión de unos fondos públicos tan elevados a solo dos agentes distorsionaría considerablemente el mercado interior y afectaría a la competencia y a los intercambios nacionales y, dada la dimensión de RWE y LEAG, también en la UE. La OEMA consideró que RWE y LEAG recibirán ayuda para mantener su poder y que los competidores que tomen decisiones estratégicas hacia una producción de energía más limpia serán expulsados del mercado.

5. OBSERVACIONES DE ALEMANIA

- (229) Tras la Decisión de incoación y la Decisión de ampliación, las autoridades alemanas presentaron observaciones que se resumen a continuación en esta sección.

5.1. Existencia de ayuda

- (230) Tras la Decisión de incoación, las autoridades alemanas alegaron en sus observaciones de 1 de abril de 2021 que la cuestión de la existencia de ayuda puede dejarse abierta, ya que la medida es, en cualquier caso, proporcionada. Por tanto, Alemania no facilitó una evaluación sobre si se concedía una ventaja a RWE y LEAG.
- (231) El 6 de septiembre de 2021, al comentar las observaciones de terceros, las autoridades alemanas rechazaron por errónea la opinión de algunos terceros de que la compensación acordada confería a RWE y LEAG una ventaja superior a la que habrían obtenido en caso de cierre obligatorio con un litigio judicial posterior. Se subrayó que esta opinión pasa por alto las numerosas ventajas que tiene la solución negociada elegida para la eliminación progresiva del lignito. Alemania se refirió a la Comisión del Carbón, que, tras largos e intensos debates, recomendó, entre otras cosas, que la eliminación progresiva de la producción de electricidad con lignito se resolviera por consenso. El Gobierno alemán siguió esta recomendación por una serie de razones:

⁽¹⁰³⁾ BVerfG, Decisión de la Sala Primera de 24 de marzo de 2021 - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270, disponible en http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html.

⁽¹⁰⁴⁾ Decisión de la Comisión, de 27 de noviembre de 2002, relativa a la ayuda estatal NN 101/2002 – Reino Unido – Ayuda de rescate a British Energy plc.

- (232) Pacificación social: la solución negociada era muy importante para la aceptación de la eliminación progresiva del carbón en Alemania en su conjunto. De lo contrario, sin consenso, la eliminación progresiva prevista podría haberse visto frustrada por diferentes agentes, lo que habría dificultado mucho su aplicación y el cumplimiento social y político.
- (233) Ofrece seguridad jurídica y previsibilidad: la solución negociada proporciona seguridad jurídica y previsibilidad oportunas a todas las partes implicadas. La reducción de la generación de electricidad con lignito en Alemania es un reto estructural importante, en particular en las regiones de Alemania central y oriental, donde los operadores de centrales eléctricas y minas de lignito desempeñan un papel destacado como empleadores y factores económicos. Para que la reducción de la generación de electricidad con lignito vaya acompañada de políticas estructurales y sociales, es importante contar con una senda de clausura fiable.
- (234) El lignito como sistema global de centrales eléctricas y minas a cielo abierto: en el caso del lignito, existe un vínculo operativo directo entre las centrales eléctricas y las minas a cielo abierto. Por tanto, el cierre de centrales eléctricas, así como la planificación y la logística de la explotación minera a cielo abierto deben coordinarse estrechamente. Por ejemplo, la gestión de los agujeros residuales, la recuperación de las zonas mineras a cielo abierto o la gestión de sobrecargas son especialmente difíciles. La solución negociada para la clausura de las centrales eléctricas de lignito tiene debidamente en cuenta estos retos y garantiza que la reducción de la generación de electricidad con lignito sea lo más eficiente posible para el sistema en su conjunto.
- (235) Las normas individuales solo serán posibles contractualmente: el acuerdo entre Alemania y los operadores (es decir, el contrato de 2021) es un contrato de Derecho público que regula, además del cierre de las centrales eléctricas, otros derechos y obligaciones de las partes contratantes. El contrato de 2021 incluye, entre otras cosas, i) una vía recurso integral, ii) normas para garantizar la compensación por la restauración de las minas a cielo abierto, y iii) la posibilidad de avanzar tres años la eliminación progresiva sin compensación adicional. Estas regulaciones tienen un valor monetario y no habrían sido viables, o no lo habrían sido de la misma manera, con una solución jurídica.
- (236) Vía de recurso integral: en el contrato de 2021, los operadores declaran una renuncia total a las vías de recurso, tanto ante los tribunales nacionales como ante los tribunales de arbitraje internacionales. Aunque es difícil cuantificar el valor económico de esta renuncia, tiene una importancia política y económica clave, ya que Alemania se beneficia de la seguridad jurídica y no tiene que temer ningún riesgo presupuestario derivado de posibles acciones judiciales. Además, el contrato de 2021 contiene normas sobre equivalencia contractual en relación con los cambios posteriores en las circunstancias reglamentarias y las revisiones de la medida.
- (237) Garantías de compensación por la restauración de las minas a cielo abierto: el contrato de 2021 incluye disposiciones generales para garantizar los importes de compensación por la reconstitución de estas minas. Estas disposiciones son diferentes para RWE y LEAG, ya que la situación de ambas empresas difiere como resultado de la estructura de los grupos y de los instrumentos de salvaguardia aplicados por las autoridades mineras. Por tanto, en el caso de RWE, la atención se centra en la estructura del grupo y existen salvaguardias en caso de producirse cambios significativos en este. En el caso de LEAG, el importe de la compensación se abona a las entidades instrumentales, que ya existen y están pignoradas en favor de los Estados federados de Brandemburgo y Sajonia, por lo que el importe de la compensación se transfiere a un fondo especial.
- (238) Opción de clausura anticipada: El contrato de 2021 regula una opción anticipada: en la década de 2030, todas las centrales eléctricas podrán cerrarse tres años antes de lo previsto en la senda de cierre sin compensación, siempre que Alemania lo requiera a más tardar cinco años antes de la fecha de cierre anticipado. Los operadores lo aceptan sin recibir ninguna compensación adicional. Por tanto, la opción de clausura anticipada está incluida en los importes de compensación acordados. Para el Gobierno alemán, esta opción tiene un beneficio adicional, ya que le da más margen de maniobra en el futuro para una mayor reducción de las emisiones de CO₂ y, al mismo tiempo, no obstaculiza otros objetivos o ámbitos políticos, como la seguridad del suministro, la situación socioeconómica de las zonas afectadas, etc. Una opción de este tipo sin compensación difícilmente podría haber sido regulada con seguridad jurídica mediante una ley.

- (239) Reducción fiable del CO₂: la solución negociada permite alcanzar de forma fiable el objetivo de la medida de reducir el CO₂. No hay motivos para temer que el cierre de las centrales eléctricas sea impugnado por RWE o LEAG ante el órgano jurisdiccional nacional. Por tanto, no puede darse una situación en la que los cierres acordados no se realicen o se retrasen y, como consecuencia, se emita un exceso de CO₂.
- (240) En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, Alemania mantuvo su opinión inicial de que la clasificación de la medida modificada de RWE como ayuda puede dejarse abierta, ya que el valor actual de la compensación es inferior al lucro cesante estimado.

5.2. Base de compatibilidad

- (241) Alemania no presentó observaciones tras la consulta pública sobre la aplicabilidad y aplicación de las Directrices en el presente asunto, ni comentó las observaciones de terceros presentadas en dicha consulta.

5.3. Compatibilidad de la ayuda

5.3.1. Efecto incentivador

- (242) Alemania alega que la medida modificada de RWE no cuestiona el efecto incentivador que la medida de RWE tuvo para RWE al cerrar las seis unidades desde 2020.
- (243) RWE ya ha cerrado seis unidades de conformidad con la eliminación progresiva del lignito establecida en la Ley de fin de la generación carboeléctrica y en el contrato de 2021. Sin embargo, hasta la fecha no se ha concedido ninguna compensación a RWE debido a la cláusula suspensiva del artículo 10 de la Ley de fin de la generación carboeléctrica. RWE cerró dichas unidades únicamente porque había acordado con Alemania que se compensarían estos cierres anticipados. En otras palabras, en el momento de cerrar las unidades, RWE esperaba que Alemania pagara una compensación según lo previsto en la ley. La expectativa de RWE de recibir una compensación se vio reforzada, en particular, por la celebración de un contrato de Derecho público jurídicamente vinculante con Alemania, es decir, el contrato de 2021. Además de la Ley de fin de la generación carboeléctrica, que entró en vigor en agosto de 2020, este contrato estipula que RWE tiene derecho a una compensación por el cierre anticipado de las centrales eléctricas. RWE también estará motivada en relación con los futuros cierres debido a la compensación acordada contractualmente. Por lo tanto, la medida de RWE, tal como se había previsto inicialmente y en su versión modificada, tiene un efecto incentivador para RWE.
- (244) Por lo que se refiere al apartado 427 de las Directrices, las autoridades alemanas alegaron que la aceleración de la eliminación progresiva del lignito en la zona minera de lignito de Renania no constituye una medida de ayuda para aumentar la seguridad del suministro con arreglo a los apartados 325 a 370 de las Directrices ni una elusión de estas normas. La aceleración de la eliminación progresiva del lignito por parte de RWE no es una medida para abordar las dificultades a corto o largo plazo en relación con la seguridad del suministro en el sector eléctrico. En el informe de la Agencia Federal Alemana de Redes sobre el estado actual y la evolución de la seguridad del suministro, publicado a principios de 2023 (*Versorgungssicherheitsbericht Strom*), se afirma que es posible una eliminación progresiva del carbón alemán de aquí a 2030 sin afectar a la seguridad del suministro desde el punto de vista del mercado o de la red.
- (245) Alemania añadió que la medida modificada de RWE se centra claramente en la clausura temprana y definitiva de las centrales eléctricas de lignito de RWE. El cierre definitivo de las centrales eléctricas es el que se está compensando y no se concede ningún pago por capacidad. El aplazamiento de dos años de las fechas de clausura inicialmente acordadas de Neurath D y Neurath E no contradice esta evaluación, ya que la compensación de RWE no se pagará por esta prórroga, sino por la clausura anticipada de las centrales eléctricas. El hecho de que el ahorro de gas natural como consecuencia de la prolongación del funcionamiento de dos unidades contribuya de hecho a garantizar la seguridad del suministro en otros sectores no se compensa. Asimismo, el derecho del Gobierno alemán a decidir en una fase posterior si transfiere determinadas unidades de RWE a una reserva (véase el considerando 278) no modifica la evaluación de la medida modificada de RWE como una medida de clausura.

5.3.2. *Infracción del Derecho de la Unión*

- (246) En sus observaciones presentadas el 6 de septiembre de 2021, Alemania alegó que la medida no infringe el principio de quien contamina paga habida cuenta de lo siguiente:
- (247) No se invaden las obligaciones de los operadores en virtud de la legislación minera y no se ahorran gastos (véase también el apartado 7 del contrato de 2021). Al mismo tiempo, las empresas no han «causado» los costes adicionales debidos a la eliminación progresiva anticipada del lignito. Por tanto, estos costes adicionales se tuvieron en cuenta a la hora de determinar los importes de la compensación.
- (248) Los costes adicionales de extracción se refieren a los costes adicionales en las minas a cielo abierto derivados del cierre anticipado, como el aplazamiento de la constitución de provisiones (efectos de los tipos de interés) y los gastos adicionales debidos, por ejemplo, a la necesidad de reprogramación. Por otra parte, los costes adicionales de la explotación minera a cielo abierto no son los costes de una restauración ordinaria de la explotación minera a cielo abierto, que las empresas habrían tenido que soportar de todos modos en un escenario sin la eliminación progresiva del lignito acordada.
- (249) El contrato de 2021 contiene salvaguardias adicionales para la utilización de las minas a cielo abierto. Además de las obligaciones jurídicas existentes de los operadores, el contrato incluye salvaguardias elaboradas individualmente para ambos operadores que reducen el riesgo de que las empresas no asuman plenamente los costes de la explotación minera a cielo abierto y de que se dejen atrás importantes cargas para la salud humana y el medio ambiente.

5.3.3. *Idoneidad*

- (250) En sus observaciones presentadas el 6 de septiembre de 2021, Alemania señaló que la medida es adecuada para aplicar la eliminación progresiva del lignito de una manera rentable, predecible, socialmente aceptable y jurídicamente segura. No parece que existan medidas alternativas e igualmente adecuadas. Alemania indicó lo siguiente:
- (251) La eliminación progresiva de la hulla en otros Estados miembros de la UE (por ejemplo, los Países Bajos o España) no se puede comparar con la eliminación progresiva del lignito alemán. En estos países, todas las centrales de carbón utilizan hulla, que puede obtenerse de forma económica en el mercado mundial, y no existen minas a cielo abierto. Sin embargo, en opinión de Alemania, es precisamente la conexión entre centrales eléctricas y minas a cielo abierto en una unidad sistémica lo que hace que la eliminación progresiva del lignito sea especialmente gravosa y compleja, también debido a la importancia de las economías regionales y al reto de vincular la eliminación gradual y ordenada a las políticas estructurales. Además, el carbón como fuente de energía desempeña un papel menor en España y en los Países Bajos que en la combinación energética alemana.
- (252) La solución acordada para el lignito presenta muchas ventajas, como la paz social y la seguridad y la previsibilidad jurídicas (véase el considerando 232).

5.3.4. *Proporcionalidad*

- (253) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, Alemania alegó que el lucro cesante por sí solo ya supera los importes de la compensación y, por tanto, no existe una compensación excesiva.
- (254) En sus observaciones sobre la Decisión de ampliación, Alemania tomó nota de la conclusión preliminar de la Comisión sobre la proporcionalidad de la medida modificada de RWE.
- (255) Alemania alega que la compensación a RWE se abona por diversos aspectos, entre los que se incluyen, en particular, el lucro cesante y los costes adicionales que RWE tenía y sigue teniendo que soportar, dado que aceptó cerrar sus centrales eléctricas para la protección del clima antes de que finalizara su vida técnico-económica. De lo contrario, habría podido obtener ingresos mediante la venta de la electricidad de las centrales eléctricas en el mercado y no se habrían producido los costes adicionales.

- (256) Alemania alega que el lucro cesante de RWE ya supera y, por tanto, justifica la compensación a RWE. Para demostrarlo, r2b energy consulting GmbH preparó para el Ministerio alemán el cálculo revisado de las centrales eléctricas de RWE, en el que se comparó el lucro cesante con la compensación pagada a RWE con el fin de demostrar que la compensación no es excesiva (véanse los considerandos 63 a 75 para la descripción de este cálculo).
- (257) El cálculo muestra que el VAN del lucro cesante de los años 2022 a 2025 (en torno a 2 030 millones EUR), calculado sobre la base de los precios de la electricidad y del CO₂ previstos por el mercado en los años siguientes al cierre, ya es superior al VAN de la compensación que debe pagarse a RWE (aproximadamente 1 720 millones EUR). La inclusión del año 2026 añade otros 131 millones EUR (en el VAN de 2022) al lucro cesante.
- (258) Alemania también señala que el cálculo se realizó de manera conservadora, por lo que se subestimaron los beneficios que las unidades cerradas podrían haber obtenido en la hipótesis de contraste. En concreto:
- 1) El cálculo parte de la base de que el tope de los ingresos de mercado para los productores de electricidad, que en el momento del cálculo revisado estaba regulado hasta el 30 de junio de 2023, se prorroga hasta el 30 de abril de 2024, lo cual reduce el lucro cesante de la central de Frechen/Wachtberg. Finalmente, el Gobierno alemán decidió no prorrogar la aplicación del tope de los ingresos de mercado más allá del 30 de junio de 2023. Si esto se hubiera tenido en cuenta en el cálculo revisado, el lucro cesante de la central de Frechen/Wachtberg habría sido superior en 181 millones EUR en términos de VAN.
 - 2) El cálculo parte de la base de que las unidades Neurath D y E se cerrarán el 31 de marzo de 2025 y tienen lucro cesante solo hasta esa fecha, mientras que, en realidad, podrían cerrar un año antes y, por tanto, tener más lucro cesante, a menos que el Gobierno alemán decida de forma separada conservar las unidades hasta el 31 de marzo de 2025 (véase el considerando 51).
 - 3) El cálculo no tiene en cuenta los ingresos procedentes del suministro de calor y del mercado de balance, lo cual subestima aún más el lucro cesante.
- (259) Asimismo, Alemania señala que el cálculo revisado se ha realizado de manera que refleja de manera holística la economía de la generación de electricidad a partir de lignito, en la que las minas no se pueden separar de las centrales eléctricas. Así pues, el cálculo revisado tiene en cuenta no solo los costes variables de la extracción, sino también los costes fijos de las minas de lignito, que son mucho más elevados que los primeros cuando se evalúan por unidad de producción de electricidad. Esto hace que los costes totales del combustible por unidad de producción sean significativamente más elevados y que disminuya aún más el lucro cesante.
- (260) Por lo que se refiere a las dudas planteadas en la Decisión de incoación, Alemania alega que, en el caso de RWE, estas dudas ya no son pertinentes a la vista del cálculo revisado (véanse los considerandos 63 a 75), especialmente porque el cálculo elimina la necesidad de un enfoque global de modelización a largo plazo.
- (261) Más en concreto, Alemania alega que las dudas planteadas en la Decisión de incoación en cuanto a que el lucro se extiende mucho en el tiempo (véanse los considerandos 123 a 132 de la Decisión de incoación) ya no son pertinentes con respecto a la medida modificada de RWE, ya que el cálculo revisado solo tiene en cuenta el lucro cesante en un número limitado de años no muy alejados de las fechas de cierre y porque dicho lucro cesante ya supera la compensación.
- (262) Alemania también alega que las dudas de la Comisión sobre los costes de inversión (véanse los considerandos 126 y 127 de la Decisión de incoación) para modernizar las centrales eléctricas con el fin de conseguir una vida útil larga no son pertinentes en relación con la medida modificada de RWE debido al período de tiempo mucho más corto para el que se tiene en cuenta el lucro cesante. Por lo que se refiere a Niederaußem D, en cuyo caso la Comisión expresó dudas sobre si la instalación podría funcionar después de 2020 debido al cumplimiento de la Directiva de Emisiones Industriales (2010/75/UE) y las normas conexas más estrictas para las grandes instalaciones de combustión en relación con los procesos básicos de las centrales eléctricas, Alemania alega que esta duda ya no es pertinente con respecto a la medida modificada de RWE, puesto que en el cálculo revisado no se reclama el lucro cesante para esta unidad concreta (véase el considerando 65).

- (263) Además, en relación con la duda expresada en el considerando 129 de la Decisión de incoación sobre si el tipo de descuento del 7,5 % tiene suficientemente en cuenta los elevados riesgos e incertidumbres relacionados con el horizonte de previsión a largo plazo o si habría que prever mecanismos de corrección adicionales, Alemania sostiene que el tipo de descuento del 7,5 % es adecuado. Según el estudio de KPMG ⁽¹⁰⁵⁾, la media del CMPC del sector es el 5,2 % y el que RWE utilizó en sus propios cálculos es del 3,5 %. Alemania alega que esta duda ya no es pertinente con respecto a la medida modificada de RWE, ya que el período de valoración es breve y que el valor del CMPC, inferior o superior, no modifica el resultado de la comparación entre el lucro cesante y la compensación. Esto se debe principalmente al corto período de tiempo del lucro cesante solicitado, cuyo valor actual neto no está muy influido por los cambios en el CMPC, junto con el hecho de que el valor actual neto de los pagos compensatorios anuales, que se prolongan durante un período más largo, también se ve reducido por los efectos de la inflación [prevista en un 2 % después de 2025, según el objetivo del Banco Central Europeo ⁽¹⁰⁶⁾].
- (264) Por lo que se refiere a la duda sobre los futuros precios del combustible y del CO₂, que, en opinión de la Comisión, estaban desfasados (véase el considerando 130 de la Decisión de incoación), Alemania alega que esta cuestión ya no es pertinente en lo que respecta a la medida modificada de RWE, ya que el lucro cesante en el cálculo revisado de la medida modificada de RWE se basa en las expectativas del mercado establecidas de forma independiente en el momento del cierre de las unidades (en el caso de las unidades ya cerradas) o en expectativas del mercado recientes establecidas de forma independiente en relación con los precios del combustible y del CO₂ (para las unidades que cierran después de la presentación del cálculo revisado).
- (265) Además, la duda expresada en el considerando 131 de la Decisión de incoación, en el que la Comisión señala que no había recibido datos de cada una de las unidades cuyo cierre estaba previsto, se disipa en opinión de Alemania también con respecto a la medida modificada de RWE, ya que el cálculo revisado incluye datos de cada unidad de RWE cuyo cierre estaba previsto y que ya ha cerrado o que se prevé que tenga lucro cesante en el futuro próximo hasta 2026 ⁽¹⁰⁷⁾.
- (266) Alemania alega que la duda de la Comisión sobre la ausencia de análisis de sensibilidad expuesta en el considerando 132 de la Decisión de incoación también queda disipada con respecto a la medida modificada de RWE, dado que, en lugar de un modelo del mercado de la electricidad con parámetros de referencia como los precios de la electricidad, el combustible y el CO₂ presentados anteriormente, el cálculo revisado del lucro cesante para la medida modificada de RWE utiliza las expectativas reales del mercado establecidas por fuentes independientes y aplica una práctica de la industria ampliamente establecida en la que las centrales eléctricas cubren su margen de explotación con el uso de productos financieros adquiridos en las bolsas de materias primas (véase el considerando 75).
- (267) En opinión de Alemania, la duda de la Comisión sobre las hipótesis alternativas presentadas por Alemania en el considerando 134 de la Decisión de incoación también queda disipada en lo que se refiere a la medida modificada de RWE. Ello se debe a que, sobre la base de la medida modificada de RWE, el cierre definitivo de las centrales de RWE se ha adelantado de 2038 a 2030. Por tanto, la opción de clausura anticipada (es decir, la opción de cambiar el cierre de 2038 a 2035) ya no es pertinente y no se ha tenido en cuenta para el cálculo revisado del lucro cesante de RWE (véanse los considerandos 63 a 75).
- (268) Por lo que se refiere a los costes adicionales de reconstitución de las minas de RWE (véanse los considerandos 136 a 138 de la Decisión de incoación), Alemania señala que en el cálculo revisado solo se ha tenido en cuenta el lucro cesante de las centrales eléctricas de RWE (véanse los considerandos 63 a 75) y para el cálculo no se tiene en cuenta ningún coste adicional de reconstitución de las minas. Estos costes adicionales de reconstitución no se tuvieron en cuenta en el cálculo revisado, dado que el lucro cesante de RWE ya supera el importe de la compensación a RWE y, por tanto, es suficiente para justificarla. No obstante, Alemania resaltó que el coste adicional de reconstitución de las minas en general sería también adecuado para justificar los pagos compensatorios a RWE.

⁽¹⁰⁵⁾ KPMG: Estudio sobre el coste del capital, 2019.

⁽¹⁰⁶⁾ Disponible en línea en: 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⁾ Alemania no facilitó cálculos específicos a largo plazo respecto de las siete unidades que cerrarán después de 2027, ya que considera que los datos existentes y el cálculo relativo a las unidades que cierran antes de 2027 ya son suficientes para justificar el importe de la compensación con arreglo a la medida modificada de RWE.

- (269) Alemania señala que el cálculo revisado y los argumentos presentados solo abordan la medida modificada de RWE y son específicos para la situación de dicha medida.
- (270) Por último, Alemania señala que la situación de las centrales eléctricas de lignito más pequeñas es diferente debido a los distintos tipos de propiedad (en Alemania, funcionan aproximadamente cuarenta y cinco instalaciones de lignito pequeñas) y suele tratarse de usuarios industriales que consumen su propia producción de electricidad (y a menudo también de calor). De hecho, algunas instalaciones más pequeñas que también producen calor con un modelo de cogeneración tenían prevista su fecha de retirada en otro instrumento de descarbonización (*Kraft-Wärme Kopplungsgesetz*, la Ley sobre producción combinada de calor y electricidad).
- (271) En sus comentarios sobre las observaciones de terceros respecto de la Decisión de ampliación, Alemania alegó que la crítica al método de cálculo del lucro cesante en el cálculo revisado no es convincente. Alemania ha demostrado en sus alegaciones que el VAN del lucro cesante de RWE es considerablemente superior al VAN de la compensación. El cálculo revisado muestra que el importe de la compensación se limita al mínimo necesario y que no existe compensación excesiva.
- (272) Además, Alemania señaló que su Gobierno no ha garantizado a RWE ningún apoyo estatal para la expansión de las centrales eléctricas de gas preparadas para el hidrógeno en los emplazamientos de las unidades de lignito cerradas. Las autoridades alemanas están de acuerdo en que, en el contexto de la eliminación progresiva del carbón en Alemania, el Gobierno está trabajando en nuevas medidas para garantizar la transición hacia una generación de electricidad neutra desde el punto de vista climático. Sin embargo, esto no significa que se haya garantizado ningún apoyo a RWE. Dado que Alemania tiene la intención de conceder primas para este tipo de apoyo a través de licitaciones generales y transparentes abiertas a todos los participantes en el mercado, RWE no tiene ninguna garantía de que vaya a obtener apoyo en el marco de las nuevas medidas. Además, Alemania señala que estas medidas no están vinculadas a la medida de RWE ni a la medida modificada de RWE ni al presente procedimiento.

5.3.5. Prevención de efectos indebidos en la competencia y los intercambios

- (273) En sus observaciones presentadas el 6 de septiembre de 2021, Alemania refuta la alegación de terceros de que la compensación beneficia a RWE y LEAG, tanto frente a los competidores del mercado alemán como frente a los competidores del mercado europeo y alega que la medida no falsea ni amenaza con falsear la competencia ni afecta a los intercambios comerciales entre Estados miembros.
- (274) Además, Alemania considera infundada la alegación formulada por un tercero respecto de una supuesta infracción del artículo 106, apartado 1, leído en relación con el artículo 102 del TFUE, descrita en el considerando 220. Dicha infracción presupone la existencia de una posición dominante en el mercado por parte de una empresa a la que un Estado miembro concede derechos especiales o exclusivos. Sin embargo, en el presente asunto, las autoridades ya han demostrado en varias decisiones de concentración que RWE no ocupa una posición dominante en el mercado de productos y geográfico de referencia ⁽¹⁰⁸⁾.

5.3.6. Mecanismo de cierre diferido

- (275) Alemania alega que el mecanismo de cierre diferido debe separarse de la medida modificada de RWE, ya que se trata de instrumentos diferentes, que abordan diferentes períodos de tiempo y siguen una lógica diferente. La compensación a RWE por el cierre anticipado se fija en la Ley de fin de la generación carboeléctrica y el contrato de 2021. Se calculó sobre la base del lucro cesante soportado tras el cierre definitivo de la unidad específica. El período en el que una unidad específica podría estar en el mecanismo de cierre diferido (es decir, entre las fechas de cierre provisional y final) no se tiene en cuenta en el cálculo del lucro cesante.
- (276) Por otra parte, la remuneración por cierre diferido se calcula sobre la base de una fórmula de compensación para la unidad de que se trate y solo para el período en el que la unidad está en el mecanismo de cierre diferido. Por tanto, esta remuneración es irrelevante en relación con el cálculo del lucro cesante para la compensación con arreglo a la medida modificada de RWE y no debe tenerse en cuenta en la evaluación de la proporcionalidad de la medida modificada de RWE.

⁽¹⁰⁸⁾ BKartA, Decisión de 26.2.2019, ref. B8-28/19; Comisión Europea, Decisión de 26.2.2019, M.8871 — RWE/E.ON Assets; Véase también Comisión Europea, Decisión de 17.9.2019, M.8870 — E.ON/Innogy.

5.3.7. Nuevas reservas potenciales

- (277) Por último, por lo que se refiere a las demás reservas potenciales (*Reserve*) mencionadas en la medida modificada de RWE (véanse los considerandos 51 y 59), Alemania alega que estas opciones de reserva no están previstas en la Ley de modificación ni en el contrato de modificación. Si deseara aplicarlas, Alemania y RWE tendrían que definir primero estas opciones. En esta fase, estas opciones de reserva aún no se han definido de forma detallada desde el punto de vista jurídico. Dado que estas reservas aún no existen y dado que todavía no se sabe con certeza si las opciones se activaran en el futuro, Alemania alega que dichas opciones no son pertinentes para la evaluación de la medida modificada de RWE. Si el Gobierno alemán se decidiera en favor de una reserva, se trataría de una nueva medida. En función de su diseño, Alemania notificaría dichas medidas por separado con arreglo a la legislación de la UE en materia de ayudas estatales.

6. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA NOTIFICADA

6.1. Existencia de ayuda

- (278) El artículo 107, apartado 1, del TFUE establece que «serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- (279) Por consiguiente, para que una medida pueda calificarse como ayuda en el sentido de esta disposición, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones acumulativas: i) la medida debe ser imputable al Estado y estar financiada con cargo a recursos públicos; ii) la medida debe conferir una ventaja a su beneficiario; iii) dicha ventaja debe ser selectiva, y iv) la medida debe falsear o amenazar con falsear la competencia y afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.
- (280) La Comisión ya concluyó con carácter preliminar en la Decisión de incoación, tras analizar la medida de RWE (véanse los considerandos 94 a 112 de la Decisión de incoación), que la medida de RWE constituye ayuda. En la Decisión de ampliación, la Comisión concluyó con carácter preliminar que la medida modificada de RWE también constituye ayuda (véanse los considerandos 80 a 88 de la Decisión de ampliación).

6.1.1. Imputabilidad y utilización de recursos estatales

- (281) Para que se considere que una medida ha sido concedida por un Estado miembro o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, debe i) concederse directa o indirectamente mediante fondos estatales, y ii) ser imputable al Estado.
- (282) En este caso, la compensación se abonará con cargo al presupuesto del Estado a RWE, de conformidad con las disposiciones de la Ley de modificación y del contrato de modificación (véase el considerando 77).
- (283) Por consiguiente, la Comisión concluye que la medida modificada de RWE es imputable al Estado e implica la utilización de fondos estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

6.1.2. Existencia de ventajas

- (284) Una ventaja, en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, es toda ventaja económica que una empresa no habría obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, sin la intervención del Estado⁽¹⁰⁹⁾. Asimismo, el artículo 107, apartado 1, del TFUE establece que para que una medida pueda definirse como ayuda estatal, sea selectiva en el sentido de que favorece a «determinadas empresas o producciones».
- (285) La Comisión considera que la medida confiere a RWE una ventaja que no habría obtenido en condiciones normales de mercado, ya que recibirá una compensación financiera de 2 600 millones EUR, que no habría recibido sin la medida.

⁽¹⁰⁹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 60; sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 1999, España/Comisión, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, apartado 41.

- (286) Varios terceros alegaron que la medida concede una ventaja (considerandos 104 a 107). RWE, como beneficiaria, señaló que la compensación es inferior al perjuicio total sufrido por la empresa y que, por tanto, no se concede ninguna ventaja a RWE (considerandos 92 a 97). RWE había calculado el perjuicio total causado por el cierre anticipado en 8 700 millones EUR, es decir, 5 500 millones EUR de lucro cesante y 3 200 millones EUR de costes adicionales (considerando 177). Además, RWE afirmó que la medida notificada es una compensación por daños y perjuicios, ya que la Ley de fin de la generación carboeléctrica viola el derecho de propiedad de RWE y, por consiguiente, no se concede ninguna ventaja económica a RWE. Este punto de vista también recibió el apoyo de algunos terceros (considerando 108).
- (287) Las autoridades alemanas alegaron que la compensación acordada no confiere a RWE una ventaja superior a la que habría obtenido en caso de cierre obligatorio con litigio posterior (véanse los considerandos 231 a 241).

6.1.2.1. Compensación con arreglo a la legislación nacional aplicable

- (288) Terceros alegaron que la eliminación progresiva anticipada del lignito constituye una injerencia en los derechos de propiedad de RWE en virtud del artículo 14, apartado 1, de la Ley Fundamental y que no constituye una expropiación con arreglo al artículo 14, apartado 3, de la Ley Fundamental. Sin embargo, los terceros no estuvieron de acuerdo en cuanto a si debía concederse una compensación por dicha injerencia (considerandos 93, 100, 103, 105, 106). Algunos terceros alegaron que RWE podría proteger sus derechos de propiedad en procedimientos ante el Tribunal Constitucional (véanse los considerandos 108 y 110).
- (289) Para determinar si la medida notificada confiere una ventaja a RWE, la Comisión debe evaluar cuál es el nivel mínimo de compensación que Alemania tendría que conceder a RWE con arreglo a la legislación nacional en caso de que Alemania simplemente hubiera ordenado el cierre sin firmar un contrato con los operadores afectados. Si la medida notificada va más allá de esta compensación mínima requerida, entonces concede una ventaja a los operadores afectados y, por tanto, constituye ayuda estatal si se cumplen otros criterios de forma acumulativa.

6.1.2.1.1. Alcance de aplicación de la protección de la propiedad con arreglo al artículo 14 de la Ley Fundamental

6.1.2.1.1.1. La medida entra en el ámbito de aplicación del Derecho público

- (290) Existe una diferencia importante entre la compensación constitucional (*Entschädigung*) con arreglo al artículo 14 de la Ley Fundamental y la compensación por daños y perjuicios (*Schadensersatz*), por ejemplo, en el régimen jurídico civil.
- (291) Los principios de compensación por daños y perjuicios del Derecho civil, que no son aplicables en el presente asunto, y de compensación por vulneración de los derechos de propiedad individuales en virtud de la Ley Fundamental y del Derecho público, son dos instrumentos jurídicos diferentes y siguen una lógica diferente. La compensación por daños y perjuicios en el contexto del Derecho civil [por ejemplo, en el sentido del artículo 249, apartado 1 y ss. del BGB ⁽¹¹⁰⁾] significa que la parte perjudicada debe quedar en la misma situación en la que estaría si no se hubiera producido el hecho dañoso ⁽¹¹¹⁾. Esto significa que el propio daño es la diferencia entre el estado del activo sin un hecho dañoso (situación hipotética) y la situación real, es decir, el estado real del activo (condición real) ⁽¹¹²⁾.

⁽¹¹⁰⁾ Artículo 249, apartado 1, del BGB: «Una persona responsable en concepto de daños y perjuicios deberá restablecer la situación que existiría si no se hubiera producido la circunstancia que le obliga a pagar los daños y perjuicios».

⁽¹¹¹⁾ Título original: Schomerus/Franßen: *Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken*, 13.12.2018, disponible en línea en: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, p. 308.

⁽¹¹²⁾ Oetker, Sección 249, en *MünchKomm BGB* (9.ª ed. 2022).

- (292) Sin embargo, dicho nivel de compensación no se exige en una situación en la que el Estado establece disposiciones sobre contenido y límites en un contexto de Derecho público. La compensación constitucional significa una compensación adecuada por los daños directos causados por la intervención en la propiedad con resultado de perjuicio económico. Se basa en un derecho en el que se ha producido una intrusión y tiene por objeto compensar adecuadamente dicha intrusión ⁽¹¹³⁾, pero no pretende una restitución completa y global.

6.1.2.1.1.2. Ámbito de aplicación del artículo 14 de la Ley Fundamental

- (293) Según la doctrina jurídica, existen dos tipos de intrusión en el derecho a la propiedad que está protegido por el artículo 14 de la Ley Fundamental. En primer lugar, la expropiación con arreglo al artículo 14, apartado 3, de la Ley Fundamental y, en segundo lugar, la disposición sobre contenido y límites relativa a la propiedad prevista en el artículo 14, apartado 1, segunda frase, de la Ley Fundamental ⁽¹¹⁴⁾. Una situación no puede ser al mismo tiempo una expropiación y una disposición sobre contenido y límites ⁽¹¹⁵⁾. La Comisión está de acuerdo con los terceros en que la eliminación progresiva anticipada del lignito no equivale a una expropiación con arreglo al artículo 14, apartado 3, de la Ley Fundamental (véase el considerando 289). Esto se debe a que los operadores no perderán la propiedad de las instalaciones y de la infraestructura circundante, condición previa para la expropiación. La expropiación consta de dos elementos: por una parte, la privación de una posición de propiedad y, por otra, la apropiación de bienes ⁽¹¹⁶⁾. El Tribunal Constitucional alemán (en lo sucesivo, el «Tribunal alemán») ha dictaminado que las restricciones sobre el uso y la enajenación de derechos de propiedad no pueden constituir, como tales, una expropiación ⁽¹¹⁷⁾. Por tanto, en el presente asunto, en el que la medida no transfiere ningún derecho, sino que solo limita el posible uso de la propiedad, la Comisión considera que una eliminación progresiva anticipada del lignito en una hipótesis de contraste en la que Alemania se hubiera limitado a ordenar el cierre sin celebrar un contrato con los operadores afectados, podría constituir una intrusión en los derechos de propiedad del operador como disposición sobre contenido y límites con arreglo al artículo 14, apartado 1, segunda frase, de la Ley Fundamental, pero no entra en el ámbito de aplicación de su artículo 14, apartado 3.
- (294) La Comisión entiende que, en principio, las disposiciones sobre contenido y límites deben ser aceptadas por el propietario sin esperar compensación, como resultado de los vínculos sociales de la propiedad ⁽¹¹⁸⁾. Las disposiciones sobre contenido y límites deben respetar los principios de proporcionalidad e igualdad. Sin embargo, en casos especiales de disposiciones de contenido y límites en las que no se respetan los principios de proporcionalidad e igualdad, la situación podría requerir la concesión de una compensación. En particular, una disposición sobre contenido y límites puede, con carácter excepcional, obligar a una compensación en caso de dificultades excepcionalmente gravosas (*besonderer Härtefall*). Las situaciones de dificultad excepcionalmente gravosa son casos «especiales» de dificultad en los que, en un caso concreto, la aplicación de la ley da lugar a una situación excesivamente dura, poco razonable o muy injusta, es decir, casos individuales que provocan una carga excesiva (*unzumutbare Belastung*), incluso teniendo en cuenta la finalidad de la ley ⁽¹¹⁹⁾. En estas circunstancias excepcionales, con el fin de cumplir los requisitos del principio de proporcionalidad y de compensar la carga excepcional (*Sonderopfer*) del propietario, pueden ser necesarias medidas de compensación excepcionales. Es posible que una disposición, proporcionada en sí misma, dé lugar a cargas excepcionales en casos atípicos, pero que el legislador también considere que la medida que restringe la propiedad es necesaria para el interés general en estos casos. A este respecto, se puede requerir una indemnización para compensar la falta de proporcionalidad o de igualdad de la medida para el propietario ⁽¹²⁰⁾.

⁽¹¹³⁾ Título original: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken, 13.12.2018, disponible en línea en: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, p. 308.

⁽¹¹⁴⁾ Von Prof. Dr. Lege, «Art. 14 GG für Fortgeschrittene 45 Fragen zum Eigentum, die Sie nicht überall finden. Unter besonderer Berücksichtigung des Baurechts», disponible en línea en: https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2012_1_517.pdf.

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

⁽¹¹⁶⁾ Título original: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken, 13.12.2018, disponible en línea en: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, p. 122.

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

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

⁽¹¹⁹⁾ BVerwG 5 C 11.18, Beschl. v. 20.5.2021, Rn 69-70.

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

- (295) En la medida en que una disposición sobre contenido y límites acorta las posiciones jurídicas existentes, se plantea la cuestión de hasta qué punto debe tenerse en cuenta el aspecto de la protección de la confianza legítima en el marco del examen de la proporcionalidad y hasta qué punto son excepcionalmente necesarias las disposiciones transitorias y las cláusulas de dificultades excepcionalmente gravosas (*Härteklauseln*) ⁽¹²¹⁾. El Tribunal alemán ha declarado que, en principio, no se impide al legislador que aplique medidas restrictivas de la propiedad incluso en casos de dificultades especialmente gravosas (*Härtefälle*) siempre que el legislador evite cargas desproporcionadas o desiguales al propietario mediante medidas compensatorias y tenga debidamente en cuenta el principio de confianza legítima. Por tanto, por razones de protección de la confianza legítima, pueden ser necesarias disposiciones transitorias y cláusulas de dificultades excepcionalmente gravosas. La necesidad de establecer disposiciones transitorias y cláusulas de dificultades excepcionalmente gravosas, y en qué medida, depende de la ponderación entre la gravedad de la interferencia de la disposición sobre contenido y límites introducida por la medida con los derechos protegidos por el artículo 14, apartado 1, de la Ley Fundamental y la importancia del interés general perseguido por la disposición sobre contenido y límites ⁽¹²²⁾. Cabe señalar a este respecto que el Tribunal alemán ha declarado que el objetivo de política pública de protección del medio ambiente puede prevalecer sobre el interés del propietario privado de no ver restringido el uso de la propiedad ⁽¹²³⁾.
- (296) Una disposición de contenido y límites que requiera una compensación solo se produce en los casos en que se interfiere de forma especialmente intensa en una posición de propiedad. El factor decisivo para la exigencia de compensación es si la disposición de contenido y límites no es razonable para el propietario del bien en cuanto a su gravedad, intensidad y duración e impone una carga excepcional (*Sonderopfer*) al propietario ⁽¹²⁴⁾. La imposición de esta carga excepcional debe valorarse teniendo en cuenta si, o en qué medida, una carga potencialmente desproporcionada (*unverhältnismäßige Belastung*) podría evitarse por otros medios, como las disposiciones transitorias y las cláusulas de dificultades excepcionalmente gravosas (*Übergangsregelungen und Härteklauseln*).
- (297) Solo en la medida en que una disposición de contenido y límites imponga una carga excepcional, puede surgir un derecho a compensación basado en la vulneración de derechos constitucionales. En este caso, una compensación adecuada debe ser proporcional al perjuicio directo causado por la intervención en la propiedad que produzca pérdidas económicas en la medida en que supere un nivel razonable que pueda justificarse teniendo en cuenta intereses legítimos divergentes. Sin embargo, esta posible compensación no debe tener por objeto una restitución total y global (véase el considerando 293).

6.1.2.1.1.3. Consideraciones de la Comisión

- (298) RWE alegó que la eliminación progresiva anticipada del lignito da lugar a una carga excepcional para la empresa cuando se combina con sus obligaciones en relación con el RCDE UE (considerando 95), mientras que LEAG alegó que los costes adicionales son daños a la propiedad que no conducen a una pérdida de derechos o de sustancia, sino que representan una carga excepcional, por ejemplo, a través de una reducción del valor (considerando 101). Otros terceros alegaron que los largos períodos transitorios, la posibilidad reconvertirse a otro combustible de generación y el hecho de que muchas de las unidades alimentadas con lignito y cuyo cierre está previsto ya se hayan amortizado llevan a la conclusión de que no se trata de un caso de carga excepcional (considerandos 105 y 106). Alemania no se pronunció sobre la cuestión de la carga excepcional. La Ley de fin de la generación carboeléctrica no da ninguna indicación sobre si Alemania considera que la eliminación progresiva del lignito constituye una carga excepcional para los operadores afectados que requiera una compensación.

⁽¹²¹⁾ En casos excepcionales, las cláusulas sobre dificultades excepcionalmente gravosas permiten apartarse de una normativa o acuerdo con el fin de evitar consecuencias injustas para los afectados en estos casos excepcionales e individuales.

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

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

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

- (299) Como se menciona en el considerando 295, las intervenciones que no expropián, sino que solo limitan el ejercicio de los derechos de propiedad, pueden, en principio, ser proporcionadas también sin que se conceda una compensación al propietario cuyos derechos de propiedad se vean afectados por la intervención del Estado. Sin embargo, la Comisión entiende que, con arreglo al Derecho alemán, esto no excluye circunstancias excepcionales específicas en las que pueda estar justificada una compensación a raíz de limitaciones del ejercicio de los derechos de propiedad. Por ejemplo, este es el caso cuando la limitación del ejercicio de los derechos de propiedad es especialmente intrusiva y genera una carga excepcional (*Sonderopfer*) para el propietario. Aunque las medidas se adoptan en aras del interés general, es posible que solo algunos propietarios sufran efectos negativos significativos, que pueden resultar desproporcionados. En estos casos, los principios jurídicos generales del Derecho alemán establecen que, desde el principio, el Estado incluya en la medida un mecanismo de compensación para garantizar la proporcionalidad de la medida ⁽¹²⁵⁾. No obstante, en el caso de las medidas compensatorias, la Comisión entiende que, según la legislación alemana, antes de considerar la compensación financiera, deben considerarse en primer lugar otros medios de compensación, como las disposiciones transitorias.
- (300) A la hora de analizar la compatibilidad de la eliminación progresiva del lignito con el artículo 14 de la Ley Fundamental, debe seguirse la siguiente estructura: en primer lugar, es necesario evaluar si la disposición sobre contenido y límites es proporcionada. En segundo lugar, en caso de que sea así, dicha disposición puede dar lugar a una dificultad excepcionalmente gravosa (*besonderer Härtefall*) y a una carga excepcional (*Sonderopfer*) para el propietario del bien. En tercer lugar, en caso de carga excepcional, la compensación monetaria es solo una medida de último recurso después de que se hayan establecido otras medidas de mitigación, como las medidas transitorias.
- (301) Como se ha descrito en el considerando 296, el Tribunal alemán ha dictaminado que el objetivo público de protección del medio ambiente prevalece sobre el interés del propietario privado de no ver restringido en el uso de la propiedad. El cierre de las instalaciones de lignito de RWE tiene un objetivo medioambiental, ya que conducirá a una reducción de las emisiones de CO₂ (considerando 18), lo que significa que el cierre obligatorio del lignito puede justificarse por razones de interés público.
- (302) En el marco de la evaluación de la proporcionalidad, también debe evaluarse si existe confianza legítima del operador que deba sopesarse con el interés público de la protección del medio ambiente. A este respecto, la Comisión considera que de la jurisprudencia alemana pertinente se desprende que ninguna persona está protegida frente a cambios jurídicos que afecten a una inversión existente.
- (303) La Comisión recuerda que, como se describe en el considerando 104 de la Decisión de incoación, el Tribunal alemán debatió en su sentencia de 2009 ⁽¹²⁶⁾ si una persona podría estar protegida frente a cambios jurídicos que afecten a una inversión existente y el alcance de la protección de la confianza legítima en caso de cambios en el marco jurídico. Las partes en dicho asunto estaban en desacuerdo respecto de si los nuevos requisitos más estrictos aplicables en relación con el bienestar de las gallinas ponedoras también eran directamente aplicables a la planta del demandante, que había obtenido su permiso de explotación antes de la entrada en vigor de los requisitos más estrictos y esperaba que sus inversiones quedaran amortizadas tras un período de quince a veinte años de funcionamiento. El Tribunal alemán desestimó el recurso y concluyó que, con arreglo al Derecho alemán, no existe ningún derecho a estar protegido frente a cambios jurídicos hasta que se hayan amortizado los costes de inversión y las instalaciones. Además, el Tribunal alemán señaló que un período transitorio suficiente contribuye a consolidar este principio. Las circunstancias en torno al bienestar de las gallinas ponedoras ya se discutieron en el momento en que el demandante recibió su permiso inicial. Según el Tribunal alemán, el demandante no podía seguir confiando en la existencia continuada de la norma relativa a las exigencias en materia de bienestar animal que se aplicaba en el momento de la concesión del permiso. Por tanto, el sector debería haber podido predecir y esperar un cambio de legislación.

⁽¹²⁵⁾ Mencionado en el Derecho alemán como el principio de *ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung*.

⁽¹²⁶⁾ BVerwG NVwZ, Urteil vom 30.4.2009 - 7 C 14.08, S. 1443. Esto también se indica en el estudio de clausura: dado que no existe ningún derecho a esta protección, los operadores afectados no pueden ampararse en una protección especial de la confianza legítima y existente para evitar requisitos (adicionales) de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero con el fin de proteger el clima mundial.

- (304) En el presente asunto, las circunstancias que rodean a los operadores del lignito son similares. Los operadores han realizado sus inversiones en las instalaciones de lignito que debían cerrarse antes de que se concretara el marco jurídico para la eliminación progresiva del lignito. Sin embargo, como se desprende de la sentencia de 2009 del Tribunal alemán descrita en el considerando 304, los operadores no pueden confiar en el mantenimiento del *statu quo*, es decir, no pueden esperar estar protegidos de los cambios jurídicos hasta que su inversión se amortice en su totalidad. Además, se desprende claramente del ámbito público que, antes de la puesta en marcha de la Comisión del Carbón, los operadores del lignito deberían haber tenido conocimiento de la política energética de Alemania, que implicaba que el carbón y el lignito serían sustituidos por combustibles menos contaminantes o por energías renovables. Aunque la Comisión del Carbón inició sus actividades en 2018, Alemania ya había contraído compromisos internacionales en materia de protección del clima. Por ejemplo, Alemania adoptó su primer objetivo de política climática nacional ya en 1995 y, de manera concreta, decidió en 2007 reducir las emisiones de GEI en al menos un 40 % para el año 2020 (con respecto a 1990) (véanse los considerandos 17 a 18). En 2016, el Plan de Acción por el Clima alemán adoptó el concepto de neutralidad de las emisiones de los gases de efecto invernadero de aquí a 2050 ⁽¹²⁷⁾. En resumen, dado que, con arreglo al Derecho alemán, no existe ningún derecho a estar protegido frente a los cambios jurídicos, ni siquiera hasta que se hayan amortizado los costes de inversión, es plausible que un operador de una central eléctrica de lignito no pueda tener una confianza legítima en la protección de su inversión que prevalezca sobre el interés público.
- (305) En cuanto al argumento de RWE de que la eliminación progresiva anticipada del lignito genera una carga excepcional para la empresa cuando se combina con sus obligaciones en relación con el RCDE de la UE (considerando 95), la Comisión señala que el RCDE de la UE afecta a muchos sectores y contaminadores y no solo a RWE o los operadores del lignito. La Comisión entiende la jurisprudencia alemana en el sentido de que la cuestión de si una medida restrictiva de la propiedad supone una carga excepcional se examina en el contexto de esa medida concreta. Por tanto, la Comisión considera que el RCDE de la UE no puede tenerse en cuenta para determinar si una medida política específica relativa al lignito genera una carga excepcional.
- (306) Además, la Comisión entiende la jurisprudencia alemana en el sentido de que, antes de que exigir una compensación financiera con arreglo al Derecho nacional, es necesario considerar si una carga excepcional y desproporcionada no puede evitarse por otros medios, como las disposiciones transitorias. Por ejemplo, RWE sigue siendo propietaria del terreno y de la infraestructura existente, por lo que tiene la posibilidad de utilizar estos activos para la producción de electricidad a partir de otros combustibles o para otros fines. Además, como se describe en el considerando 302, en el presente caso, la mayoría de las unidades de lignito de RWE disponen de un período transitorio antes de su cierre, y solo Niederaußem D recibió el mandato de cerrar inmediatamente, a finales de 2020.

6.1.2.1.2. Resultados de los estudios pertinentes en Alemania

- (307) La Comisión observa, además, que existen estudios públicos, resumidos en los considerandos 309 a 312, que no excluyen que sea posible una eliminación progresiva anticipada del lignito sin compensación financiera. La Comisión ha analizado específicamente dos estudios, que se ajustan a la opinión del Tribunal alemán y a la doctrina jurídica descrita en los considerandos 291 a 299. La Comisión ha tenido en cuenta estos estudios por las razones que se exponen a continuación. En primer lugar, ambos son relativamente recientes, de 2018. En segundo lugar, ambos están redactados por partes científicas. El centro de investigación del Bundestag alemán, que elaboró el primer estudio presentado en el considerando 309, lleva a cabo investigaciones científicas para apoyar a los parlamentarios alemanes, aunque sus informes no pretenden representar las opiniones del Bundestag alemán, de sus órganos o de su administración. Por lo que se refiere al segundo estudio presentado en los considerandos 310 a 312, lo encargó el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Seguridad Nuclear y Protección de los Consumidores («BMUV») al profesor Dr. Thomas Schomerus, jurista y experto en Derecho público, y al abogado Gregor Franßen.

⁽¹²⁷⁾ Disponible en línea en: https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7265/file/7265_Phasing_Out_Coal.pdf, p. 40.

6.1.2.1.2.1. Descripción de las conclusiones

- (308) En 2018, el centro de investigación del Bundestag alemán llevó a cabo un estudio para examinar los requisitos constitucionales en relación con la clausura obligatoria de las centrales eléctricas de carbón (en lo sucesivo, el «estudio del Bundestag alemán») ⁽¹²⁸⁾. El estudio del Bundestag alemán concluyó que el cierre de las centrales eléctricas de carbón no constituye una expropiación con arreglo al artículo 14, apartado 3, de la Ley Fundamental y que el cierre sería una disposición de contenido y límites con arreglo al artículo 14, apartado 1, de dicha Ley. En el estudio del Bundestag alemán, el centro de investigación concluyó que solo habría que indemnizar a las instalaciones individuales que, a pesar de las disposiciones transitorias y excepcionales, se enfrenten a una carga excepcional (*Sonderopfer*). Además, el estudio del Bundestag alemán consideró que, en el caso de unidades más antiguas que ya han sido totalmente amortizadas, la clausura sería posible sin necesidad de compensación.
- (309) Además, el estudio «Climate protection and the legal opportunities of decommissioning lignite and hard-coal power plants» ⁽¹²⁹⁾ [«Protección del clima y posibilidades jurídicas de clausura de las centrales eléctricas de lignito y hulla», documento en inglés] (en lo sucesivo, el «estudio de clausura»), encargado por el BMUV, también llegó a la conclusión de que la normativa sobre la clausura de las centrales eléctricas de carbón no constituye una expropiación con arreglo al artículo 14, apartado 3, de la Ley Fundamental. Además, según el estudio de clausura, se trata de disposiciones sobre contenido y límites con arreglo al artículo 14, apartado 1, de la Ley Fundamental, y de conformidad con el artículo 14, apartado 2, de la misma Ley, la libertad de acción del legislador incluye también la facultad de suprimir por completo posiciones jurídicas previas protegidas por los derechos de propiedad, siempre que ello esté justificado por las correspondientes consideraciones ponderadas de interés público.
- (310) El estudio de clausura llegó a la conclusión de que las disposiciones sobre contenidos y límites son constitucionales y no crean una carga económica excesiva. En concreto, las normas relativas a la clausura de centrales eléctricas de carbón o lignito por razones de protección del clima son constitucionales, ya que son adecuadas, necesarias y proporcionadas. En particular, señaló que las razones graves de interés público general, a saber, la necesidad de protección del clima y de lograr la neutralidad en carbono, pesan más que la carga económica específica impuesta a los operadores afectados. Por consiguiente, los operadores afectados tienen que soportar la pérdida de la posibilidad de obtener beneficios futuros sobre el capital invertido con la continuidad de la explotación de las instalaciones. Además, el estudio de clausura señaló que la Ley Fundamental no exige una amortización completa del capital invertido para una eliminación progresiva del lignito legalmente justificada. No obstante, el diseño de la Ley de fin de la generación carboeléctrica debe tener en cuenta de forma razonable los intereses económicos de las partes afectadas. El estudio de clausura señaló, además, que no solo la compensación monetaria, sino también las medidas transitorias, como el período transitorio, constituyen una forma de medida compensatoria en sí misma y pueden remediar la intervención en las actividades de los operadores afectados. En cuanto al calendario de amortización, el estudio de clausura aportó varios ejemplos. Por ejemplo, algunos de los estudios sugieren que la amortización puede lograrse en 20 años ⁽¹³⁰⁾. Además, en referencia a los cálculos de la Agencia de Medio Ambiente alemana (Umweltbundesamt), se prevé que las inversiones iniciales en centrales eléctricas de carbón o lignito se amorticen al cabo de quince o veinte años; transcurridos a más tardar veinticinco años, la inversión de los activos podrá no solo haberse amortizado, sino que habrá generado un rendimiento equivalente al de los bonos del Estado ⁽¹³¹⁾. Cabe suponer que las unidades que tenían más de veinticinco años en 2017 ya estaban amortizadas ⁽¹³²⁾. Según el estudio de clausura y las fuentes citadas, el tiempo medio de amortización de una unidad de lignito sería, por tanto, de unos veinticinco años ⁽¹³³⁾. El estudio de clausura concluyó que, en la medida en que las inversiones realizadas en centrales

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

⁽¹²⁹⁾ Título original: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken, 13.12.2018, disponible en línea en: http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf.

⁽¹³⁰⁾ Estudio de clausura, p. 157, nota a pie de página 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 en: 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⁾ Estudio de clausura, p. 158, nota 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⁾ Estudio de clausura, p. 158, nota 412: Bet Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH, *Kurzstudie «Amortisationszeiten bestehender Kohlekraftwerke»*, 3.11.2017, S. 16.

⁽¹³³⁾ Estudio de clausura, pp. 157-158.

eléctricas de carbón o lignito se hubieran amortizado totalmente, una ley de fin de la generación carboeléctrica no requeriría compensación. No obstante, llegó a la conclusión de que, para ir sobre seguro, incluso en el caso de las centrales amortizadas, debía concederse un período transitorio de uno a dos años para permitir la adaptación de los operadores.

- (311) Además, el estudio de clausura también examinó la cuestión de si un cierre obligatorio del carbón interfiere con la confianza legítima, en caso de que las centrales no se hayan amortizado por completo. El estudio considera que no existe una protección especial de los derechos de propiedad en cuanto a las inversiones realizadas después de 2010. En 2010, el Gobierno Federal había considerado limitar finalmente la producción de electricidad fósil a una función de proporcionar capacidad de energía de balance y reserva en un parque flexible de centrales eléctricas. Por tanto, a partir de ese momento, solo existe una necesidad limitada de protección de la confianza legítima y la confianza a este respecto ⁽¹³⁴⁾. En cualquier caso, después de esa fecha no podía considerarse razonablemente que estas instalaciones simplemente fueran a seguir funcionando de manera ilimitada en el futuro.

6.1.2.1.3. Consideraciones y conclusión de la Comisión sobre la compensación con arreglo al Derecho nacional aplicable

- (312) A luz de lo anterior, la Comisión considera lo siguiente:
- (313) La legislación alemana permite restringir el uso de la propiedad por razones de interés público y fijar la fecha de cierre. Esto se deriva de los vínculos sociales o de las obligaciones sociales de la propiedad. Las preocupaciones medioambientales son una razón válida, que se aplica en el caso del lignito, un combustible para la generación de electricidad que resulta altamente contaminante. Por tanto, en principio, la legislación alemana no exige necesariamente una compensación en este asunto.
- (314) Aunque es cierto que la confianza legítima del propietario del bien de que las inversiones no se vean frustradas puede ponderarse con el interés público, la Comisión considera que, incluso antes de la puesta en marcha de la Comisión del Carbón en 2018, la orientación política era más concreta en cuanto al establecimiento de objetivos climáticos y desaprobaba los combustibles fósiles altamente contaminantes, al tiempo que favorecía la generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovables. Aunque puede tratarse de un proceso gradual, la Comisión coincide con la doctrina citada en el sentido de que la protección de la confianza legítima se había limitado mucho antes de 2018. La Comisión observa que el estudio de clausura considera que 2010 es una fecha especialmente pertinente a este respecto.
- (315) Además, parece que el interés de los propietarios susceptible de protección no supera en ningún caso el período pertinente de amortización de la inversión. En el caso de las unidades amortizadas, como ha confirmado Alemania, catorce de dieciséis de las unidades de lignito de RWE se habrían amortizado completamente en el momento de su cierre (véase el considerando 55, ya que dichas instalaciones han estado en funcionamiento entre cincuenta y sesenta años, veintiocho años en el caso de Niederaußem K. Estos años de funcionamiento son muy superiores a la media de veinticinco años de amortización descrita en el estudio de clausura del considerando 310 (véanse el cuadro 4 y el considerando 54).
- (316) Además, la Comisión entiende que, con arreglo al Derecho alemán, en el caso de que una compensación sea obligatoria, las disposiciones transitorias deben tener prioridad sobre la compensación financiera. Todas estas centrales, salvo una, totalmente amortizadas han gozado de períodos transitorios a partir de la entrada en vigor de la Ley de fin de la generación carboeléctrica (véase el cuadro 3). Por tanto, para estas centrales, la Comisión entiende que con arreglo a la legislación alemana no habría sido necesaria una compensación financiera.

⁽¹³⁴⁾ Estudio de clausura, pp. 201-203.

- (317) Al mismo tiempo, es posible que dos de las dieciséis unidades de lignito no se hayan amortizado completamente en el momento de su cierre, ya que llevan menos de veinticinco años en funcionamiento. Esto afecta a Neurath F (BoA 2) y Neurath G (BoA 3) (apertura de ambas en 2012). Sin embargo, a la luz de lo anterior, RWE debería haber sabido en el momento de la apertura de dichas instalaciones que su vida útil potencial podía ser limitada y que el operador podía no ser capaz de amortizar por completo estas unidades (véase el considerando 312). A partir de octubre de 2022, se ha establecido un período transitorio de siete años y medio para estas dos unidades. Por consiguiente, para estas dos unidades, que pueden no estar totalmente amortizadas, la Comisión considera plausible que el período transitorio sea en sí mismo una forma de compensación suficiente y que no esté justificada ninguna compensación financiera adicional, e incluso si no fuera así, según Alemania, el valor contable total de estas dos instalaciones a 31 de marzo de 2030 ascendería a 570 millones EUR (véase el considerando 57).
- (318) En resumen, la Comisión considera que puede excluirse que, con arreglo a la legislación alemana, se habría exigido una compensación financiera para un cierre que habría prescrito dentro de los plazos especificados por Alemania. Aunque la unidad Niederaußem D no recibió un período transitorio de un año antes del cierre, la Comisión observa que, en la notificación, Alemania no la incluye en los cálculos para mostrar el lucro cesante y que ha estado funcionando más allá del tiempo medio necesario para su amortización.
- (319) Por tanto, la Comisión concluye que no se habría exigido compensación alguna con arreglo al marco jurídico nacional aplicable en el supuesto hipotético de que no se hubiera acordado ningún contrato entre el Estado y el operador. Por consiguiente, los importes acordados ofrecen una ventaja a RWE que no habría recibido en condiciones normales de mercado, es decir, con un cierre obligatorio sin compensación.
- (320) Aunque se suponga que, en ausencia de la medida notificada, los órganos jurisdiccionales nacionales alemanes concederían alguna compensación a RWE, esta probablemente se limitaría a las dos instalaciones que no estarían totalmente amortizadas en 2030 [es decir, en el caso de Neurath F: BoA 2 y Neurath G (BoA 3)]. En cualquier caso, una hipotética compensación que pudiera concederse tras unos procedimientos jurídicos largos e inciertos no alcanzaría los 2 600 millones EUR (véanse los considerandos 55 y 56. Por tanto, aunque existiera un derecho a compensación (lo que no es el caso), la Comisión considera que, de todas formas, la compensación en virtud de la medida notificada va más allá de lo que podría exigirse con arreglo a la legislación nacional. Además, la medida notificada no obliga a RWE a entablar largos procedimientos judiciales de resultado incierto que tendría que seguir de otro modo.
- (321) A este respecto, la Comisión señala que la medida notificada, 2 600 millones EUR en términos nominales, figura como un único importe en la Ley de fin de la generación carboeléctrica, así como en el contrato de modificación, y no se desglosa ni se asigna al cierre de unidades individuales. Por tanto, las centrales individuales son inseparables a efectos de la calificación de la ayuda, su cierre se planificó al mismo tiempo y era previsible, con la misma finalidad de compensar a RWE por la eliminación progresiva del lignito y las circunstancias de RWE no han cambiado. Por tanto, la Comisión deduce que, aunque incluso una parte del importe de la compensación pudiera haber sido obligatoria como compensación financiera con arreglo a la legislación alemana, la medida no puede separarse de forma artificial en varias etapas, por lo que todo el importe notificado debe considerarse ayuda.
- (322) Por consiguiente, la Comisión considera que, aunque existiera una obligación de compensación financiera en virtud de la legislación nacional, cualquier posible compensación sería inferior al importe notificado de 2 600 millones EUR. El importe notificado se ha calculado utilizando como base el lucro cesante de dichas unidades individuales con las fechas de cierre más tempranas del plan de cierre de RWE, es decir, de 2021 a 2025. El lucro cesante utilizado en los cálculos se calcula desde la fecha de cierre correspondiente hasta 2026. Este cálculo no tiene en cuenta ninguna compensación que pudiera haberse concedido en forma de períodos transitorios desde 2020, fecha en la que los cierres anticipados se fijaron en la ley. Tampoco tiene en cuenta que es probable que las unidades respectivas ya estén amortizadas en la fecha de cierre.
- (323) En vista de lo anterior, la Comisión concluye que RWE no tendría derecho a una compensación financiera con arreglo a la legislación nacional aplicable o, en cualquier caso, el importe de la compensación financiera a la que podría haber tenido derecho en virtud de la legislación nacional aplicable no sería igual o superior a la medida notificada con un importe de 2 600 millones EUR. Por tanto, se espera que en el marco de la medida notificada RWE reciba una compensación que vaya más allá de lo exigido por la Ley Fundamental. Así pues, RWE recibirá una ventaja que no recibiría en condiciones normales de mercado.

6.1.2.2. La eliminación gradual de la energía nuclear alemana no puede utilizarse como analogía

- (324) Terceros señalaron que la eliminación gradual de la energía nuclear alemana puede utilizarse como analogía en el presente asunto, por lo que los operadores del lignito deben recibir protección adicional en virtud de la Ley Fundamental (véanse los considerandos 93 y 182 a 183).
- (325) La Comisión no está de acuerdo con esta opinión de los terceros y opina que la eliminación progresiva de la energía nuclear no puede utilizarse como analogía directa para la eliminación progresiva del lignito por las razones que se exponen a continuación. En primer lugar, la Comisión señala que, en la eliminación progresiva de la energía nuclear, el Estado hizo una promesa legal a los productores de que dispondrán de un plazo definido para seguir produciendo determinadas cantidades de energía (*Reststrommengen*). Según el Tribunal de Justicia alemán, en su sentencia de 2016 ⁽¹³⁵⁾, el incumplimiento de dicha garantía dio lugar al derecho a una compensación debido a las expectativas que se habían generado de tener la garantía de producción adicional prevista en una ley. Sin embargo, en el presente caso no existía esta garantía; las centrales eléctricas de lignito no cuentan con esta confianza legítima, ya que no existe ninguna ley con la garantía de continuar la producción de una determinada cantidad de energía con lignito. Por tanto, las circunstancias de ambos asuntos son diferentes y la eliminación progresiva de la energía nuclear no puede utilizarse como analogía en el presente asunto.
- (326) En segundo lugar, en la eliminación progresiva de la energía nuclear, el Tribunal alemán había afirmado ⁽¹³⁶⁾ que no existía un régimen de compensación para las inversiones devaluadas por la cancelación de las cantidades residuales adicionales de electricidad, es decir, del *Reststrommengen*. Además, en dicha Ley no se especificaba un importe de compensación específico. En cambio, en el presente asunto, la base jurídica pertinente (es decir, la Ley de fin de la generación carboeléctrica) incluye un importe específico de compensación y existe una medida de compensación detallada para compensar a los productores por la eliminación progresiva del lignito, a la que los operadores han dado su acuerdo en el contrato de 2021 y en el contrato de modificación (véanse los considerandos 33 y 60). Así pues, las circunstancias de los dos asuntos no son comparables.
- (327) Por tanto, la Comisión considera que la eliminación progresiva de la energía nuclear y del lignito en Alemania no son comparables, ya que los antecedentes fácticos de ambas situaciones son diferentes.

6.1.3. Selectividad

- (328) La medida notificada se concede y beneficia solo a RWE por lo que la ventaja para esta empresa es selectiva por su naturaleza.

6.1.4. Efectos sobre la competencia y el comercio entre los Estados miembros

- (329) Según jurisprudencia reiterada ⁽¹³⁷⁾, para que una medida afecte a la competencia y al comercio basta con que el beneficiario de la ayuda compita con otras empresas en mercados abiertos a la competencia.
- (330) Habida cuenta de que el mercado alemán de la electricidad forma parte de un mercado liberalizado conectado y acoplado a las zonas de licitación de los países vecinos, los operadores de las centrales eléctricas de lignito compiten directamente con otros productores de electricidad.
- (331) Además, la eliminación progresiva de la generación de electricidad con lignito significa que la electricidad que estas instalaciones habrían producido tendrá que ser producida por otros productores, lo cual puede afectar al orden de mérito y, por tanto, al precio al por mayor de la electricidad.
- (332) Por tanto, la medida notificada afecta a la competencia y a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

⁽¹³⁵⁾ BVerfG, Sentencia del Primer Senado de 6 de diciembre de 2016 - 1 BvR 2821/11 -, apartados 1 a 407.

⁽¹³⁶⁾ BVerfG, Auto del Primer Senado de 29 de septiembre de 2020 - 1 BvR 1550/19 -, apartados 1 a 86.

⁽¹³⁷⁾ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, Het Vlaamse Gewest/Comisión, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

6.1.5. *Conclusión respecto de la existencia de ayuda estatal*

- (333) A la luz de lo mencionado en esta sección 6.1, la medida modificada de RWE confiere una ventaja selectiva a RWE, que procede del presupuesto del Estado y es imputable al Estado, y afecta a la competencia y al intercambio comercial entre Estados miembros. Por tanto, la medida notificada constituye ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

6.2. *Legalidad de la ayuda*

- (334) La Comisión observa que la Ley de fin de la generación carboeléctrica (artículo 10), el contrato de 2021 (apartado 25, punto 1) y la Ley de modificación (artículo 3) contienen una cláusula suspensiva, según la cual la medida modificada de RWE solo puede aplicarse en la medida en que la Comisión haya concedido la aprobación con arreglo a la legislación sobre ayudas estatales (véase el considerando 37). Además, Alemania confirmó que no se había efectuado ningún pago a RWE (véase el considerando 37).
- (335) Por consiguiente, la Comisión considera que al notificar la medida modificada de RWE antes de su ejecución las autoridades alemanas han respetado la obligación de notificación y suspensión establecida en el artículo 108, apartado 3, del TFUE.

6.3. *Compatibilidad de la ayuda*

6.3.1. *Base jurídica de la evaluación*

- (336) El artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE dispone que la Comisión puede considerar compatibles «las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común». Por tanto, de acuerdo con esta disposición del Tratado, una ayuda compatible debe contribuir al desarrollo de determinadas actividades económicas ⁽¹³⁸⁾. Además, la ayuda no debe distorsionar la competencia de forma contraria al interés común.
- (337) El 27 de enero de 2022 la Comisión adoptó las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022. De conformidad con la sección 466 de dichas Directrices, la Comisión las aplicará para evaluar la compatibilidad de todas las ayudas notificables en materia de clima, protección del medio ambiente y energía concedidas o cuya concesión esté prevista a partir del 27 de enero de 2022.
- (338) Según la jurisprudencia del Tribunal, se debe considerar que la ayuda se concede en el momento en que se confiere al beneficiario el derecho de recibirla en virtud de la normativa nacional aplicable. Para determinar el momento en que una ayuda debe considerarse concedida, deben tenerse en cuenta todos los requisitos establecidos por la legislación nacional para obtener la ayuda de que se trate ⁽¹³⁹⁾.
- (339) La Comisión considera que la ayuda a RWE aún no se ha concedido habida cuenta de la cláusula suspensiva incluida en la base jurídica nacional de la medida notificada (considerando 37). Específicamente, la Ley de fin de la generación carboeléctrica (artículo 10), el contrato de 2021 (apartado 25, párrafo primero) y la Ley de modificación (artículo 3) contienen una cláusula suspensiva, según la cual la medida notificada solo puede aplicarse en el caso de que la Comisión haya concedido la aprobación y con el alcance que esta determine con arreglo a la legislación sobre ayudas estatales; en lo que respecta al contrato de modificación, la cláusula suspensiva original del contrato de 2021 sigue siendo válida. Por tanto, el derecho legal de RWE a obtener la compensación, de conformidad con la Ley de fin de la generación carboeléctrica y el contrato (tanto el inicial como el modificado), está sujeto a la aprobación de la ayuda estatal por parte de la Comisión. Además, Alemania confirmó que no se había efectuado ningún pago a RWE (considerando 37).

⁽¹³⁸⁾ Sentencia de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, apartados 20 y 24.

⁽¹³⁹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, apartados 40 y 41.

- (340) Por otra parte, la Comisión señala que la notificación por un Estado miembro de una medida de ayuda estatal proyectada no crea una situación jurídica definitivamente constituida ni implica que la Comisión se pronuncie sobre su compatibilidad al aplicar las normas en vigor en la fecha en que se produjo dicha notificación. Por el contrario, la Comisión está obligada a aplicar las normas vigentes en el momento de su decisión, incluso cuando la notificación de la medida se haya producido en un marco jurídico diferente ⁽¹⁴⁰⁾.
- (341) El Tribunal de Justicia ha precisado que, cuando el régimen jurídico en virtud del cual un Estado miembro ha notificado una ayuda proyectada se modifica antes de que la Comisión haya adoptado su decisión, esta, que está obligada a decidir sobre la base de las nuevas normas, debe para ello instar a los interesados a que definan su postura relativa a la compatibilidad de dicha ayuda con estas últimas ⁽¹⁴¹⁾. En consonancia con la jurisprudencia del Tribunal, la Comisión realizó la consulta pública en la que invitaba a terceros a presentar observaciones sobre la aplicabilidad y la aplicación de las Directrices en el presente asunto (véase el considerando 5).
- (342) A la vista de los considerandos 338 a 342, la Comisión considera que las Directrices son aplicables en el presente asunto y ha evaluado la compatibilidad de la medida modificada de RWE sobre la base de las disposiciones generales sobre compatibilidad de las Directrices (sección 3 de las Directrices), en su caso, y de los criterios de compatibilidad específicos relativos a las ayudas para el cierre anticipado de actividades rentables relacionadas con el carbón (sección 4.12.1 de las Directrices), que también incluyen el lignito. La sección 4.12.1 de las Directrices establece las normas que la Comisión aplicará a la hora de evaluar los criterios de compatibilidad del efecto incentivador, la necesidad, la idoneidad, la proporcionalidad y la evitación de efectos negativos indebidos en la competencia y los intercambios; para los demás criterios de compatibilidad, se aplica el capítulo 3 de las Directrices (apartado 421).
- (343) RWE considera que las Directrices no son aplicables en el presente asunto porque la compensación no constituye ayuda estatal y porque la medida de RWE ya se aplicó en 2020, cuando comenzó la senda de cierre de RWE (véanse los considerandos 111 a 113). Varios terceros señalaron que los hechos pertinentes para la aplicabilidad de las Directrices son la entrada en vigor de la Ley de fin de la generación carboeléctrica y la firma del contrato de 2021 y que, dado que los acontecimientos son anteriores a la entrada en vigor de las Directrices, quedaría excluida la aplicabilidad de las Directrices para la medida notificada (véanse los considerandos 120, 121, 124 y 127).
- (344) Sin embargo, un tercero señaló que los elementos de la compensación entran en las Directrices, ya que la medida notificada se refiere al cierre de actividades de carbón rentables y los operadores no son empresas en crisis en el sentido de las Directrices de la Comisión sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis ⁽¹⁴²⁾. El tercero considera que, por tanto, la sección 4.12.1 de las Directrices es aplicable (véase el considerando 124).
- (345) A este respecto, la Comisión observa que Alemania adoptó la medida modificada de RWE para acelerar el cierre de las actividades rentables de RWE relacionadas con el lignito y compensar a la empresa afectada. Por tanto, en consonancia con el apartado 425 de las Directrices, la medida modificada de RWE entra en el ámbito de aplicación de la sección 4.12.1 de las Directrices. Además, contrariamente a las alegaciones de algunos terceros (véase el considerando 197), la Comisión observa que la sección 4.12.1 de las Directrices permite compensar el lucro cesante en caso de cierre anticipado obligatorio de actividades rentables relacionadas con el carbón y no limita la intensidad de la ayuda.
- (346) Por último, un tercero se refirió a la Decisión del Consejo, de 10 de diciembre de 2010, relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas ⁽¹⁴³⁾, en la que como base jurídica se utilizó el artículo 107, apartado 3, letra e), del TFUE (véase el considerando 119). La Comisión observa que la Decisión del Consejo se refiere a las minas de carbón no competitivas y se aplica a determinadas categorías de carbón [véase el artículo 1, letra a), de la Decisión del Consejo], mientras que en el presente asunto la medida notificada se refiere a centrales eléctricas de lignito rentables. Además, el artículo 107, apartado 3, letra e), del TFUE establece que la Comisión presente una propuesta al Consejo, que, sin embargo, en este caso no existe. Por consiguiente, la Comisión considera que la Decisión del Consejo no es una base jurídica adecuada.

⁽¹⁴⁰⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, apartados 51 a 53.

⁽¹⁴¹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, apartado 56.

⁽¹⁴²⁾ Comunicación de la Comisión «Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis» (DO C 249 de 31.7.2014, p. 1).

⁽¹⁴³⁾ Decisión 2010/787/UE.

6.3.2. *Condición positiva: la ayuda deberá facilitar el desarrollo de una actividad económica*

6.3.2.1. Identificación de la actividad económica facilitada por la medida y sus efectos positivos para la sociedad en general y, si procede, su relevancia para políticas específicas de la Unión.

- (347) En consonancia con los puntos 23 a 25 de las Directrices, los Estados miembros deben determinar las actividades económicas que se facilitarán como resultado de la ayuda y describir si la ayuda contribuirá, y cómo, a la consecución de las políticas y los objetivos de la Unión.
- (348) En el apartado 426 de las Directrices, la Comisión reconoció que las medidas para el cierre anticipado de actividades rentables relacionadas con el carbón pueden facilitar el desarrollo de determinadas zonas o actividades económicas también creando espacio para el desarrollo de otras actividades de generación de electricidad acordes con el Pacto Verde a fin de compensar la reducción de la capacidad de generación de electricidad causada por el cierre anticipado.
- (349) La Comisión observa que la medida notificada tiene por objeto animar a RWE a que modifique su comportamiento económico cerrando sus centrales eléctricas de lignito antes de lo que su rentabilidad sugeriría, lo cual da lugar a una reducción de la capacidad de producción de electricidad. Suponiendo que la demanda de electricidad se mantenga o aumente, se creará un déficit de generación ⁽¹⁴⁴⁾. Por tanto, la Comisión considera que, dado que la medida notificada se refiere a la eliminación progresiva de las actividades relacionadas con el lignito que, de otro modo, habrían funcionado de forma rentable en el mercado, la actividad económica que se está facilitando es la generación de electricidad a partir de fuentes alternativas.
- (350) Una fecha final firme afianzará las expectativas de otros agentes de que el cambio a la neutralidad climática es tangible y posible, así podrán empezar a invertir en tecnologías climáticamente neutras, lo que, a su vez, conducirá a un resultado en el que la red se alejará de la antigua generación con carbón y lignito. En una hipótesis de contraste en la que no se habría adoptado la medida notificada, este desarrollo económico no se produciría en la misma medida. Por consiguiente, la medida notificada facilita el desarrollo de la actividad económica de la electricidad generada a partir de fuentes alternativas como las energías renovables ⁽¹⁴⁵⁾. La Comisión está de acuerdo con el argumento de RWE de que la medida notificada promueve el desarrollo no solo de la actividad económica de la generación a partir de fuentes de energía renovables, sino del sector económico de la energía en su conjunto, ya que todos los participantes en el mercado necesitan fiabilidad sobre la senda de eliminación progresiva del lignito para sus futuras decisiones de inversión (considerandos 128 a 131).
- (351) Además, una situación en la que las unidades de lignito de RWE habrían estado obligadas a cerrar sin compensación habría generado inseguridad jurídica en relación con una posible compensación. Por tanto, la previsibilidad y la seguridad jurídica introducidas por la medida notificada contribuyen a facilitar la actividad económica de la generación de electricidad con lignito.
- (352) Por tanto, la Comisión considera que la medida modificada de RWE modificada contribuye al desarrollo de una actividad económica, tal como requiere el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE y en consonancia con los puntos 24 y 426 de las Directrices.

⁽¹⁴⁴⁾ Un estudio realizado para la Agencia Alemana de la Energía concluye que se espera que el consumo de electricidad aumente al menos un 8 % entre 2015 y 2040, teniendo en cuenta su escenario más conservador (dena-Leitstudie. *Integrierte Energiewende. Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050*, p. 195 f.). Asimismo, las proyecciones de los gestores de la red de transporte de Alemania prevén un aumento de la demanda de electricidad en el futuro. Prevén que la demanda neta de electricidad aumente de 513,1 TWh en 2016 a 581,6 TWh en 2035 en su escenario más conservador (Szenariorahmen zum Netzentwicklungsplan Strom 2035, versión 2021. Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber, p. 54).

⁽¹⁴⁵⁾ Véase también la Decisión de eliminación progresiva de la hulla de Alemania, considerando 101.

- (353) Además, la Comisión señala que el desarrollo de la actividad económica de la electricidad generada a partir de fuentes alternativas, como las energías renovables, tendrá efectos positivos en términos de beneficios medioambientales. En la Comunicación sobre el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible, que forma parte del Pacto Verde Europeo, la Comisión reconoció que el cierre de las instalaciones eléctricas de carbón es un ámbito crucial para lograr la transformación en una economía climáticamente neutra ⁽¹⁴⁶⁾. Con el cierre gradual de las centrales eléctricas de lignito de RWE, la medida notificada reducirá de forma gradual los efectos negativos de la generación de electricidad en el clima o el medio ambiente y facilitará el desarrollo de la generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovables, aumentando así la sostenibilidad del sector de la generación de electricidad.
- (354) De hecho, la Comisión señala que, al facilitar el desarrollo de la actividad económica de la generación de electricidad a partir de fuentes alternativas, la medida notificada contribuirá a reducir las emisiones de CO₂ en Alemania. A la luz del objetivo de la UE de reducir progresivamente sus emisiones de gases de efecto invernadero a lo largo del tiempo para lograr la transformación en una economía climáticamente neutra ⁽¹⁴⁷⁾, y en vista del Acuerdo de París ⁽¹⁴⁸⁾, Alemania prevé alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2045. Como se describe en el considerando 16, Alemania también ha fijado las metas intermedias, en particular para el sector de la energía, que tendrán que pasar de aproximadamente 257 millones de toneladas de CO₂ en 2022 ⁽¹⁴⁹⁾ a 108 millones de toneladas equivalentes de CO₂ de aquí a 2030.
- (355) Más concretamente, la eliminación gradual de la generación de electricidad con lignito es una medida política fundamental para que Alemania logre la neutralidad en CO₂. Alemania estimó que las instalaciones de lignito de RWE afectadas por la eliminación progresiva supusieron aproximadamente 67 millones de toneladas de emisiones de CO₂ en 2018 y aproximadamente 52 millones de toneladas en 2019 (considerando 18). La medida notificada tiene por objeto lograr la reducción de las emisiones de CO₂ mediante la sustitución de la generación de electricidad con lignito por fuentes alternativas de generación de electricidad. Por tanto, contribuye a la política climática de la Unión y se espera que contribuya a la mitigación del cambio climático. A este respecto, la Ley de fin de la generación carboeléctrica prevé revisiones periódicas (previstas para 2026, 2029 y 2032) para evaluar la contribución de la medida notificada a los objetivos climáticos de Alemania (y de la Unión).
- (356) Por consiguiente, la Comisión considera que el Estado miembro describió el modo en que la medida notificada contribuye a la consecución de los objetivos de la política climática, medioambiental y energética de la Unión, en consonancia con el apartado 25 de las Directrices.
- (357) Por último, terceros alegaron que, dado que la compensación tiene por objeto el cierre de las centrales eléctricas y pretende compensar por ello, no puede considerarse un apoyo para facilitar el desarrollo de una actividad económica. En cambio, la actividad económica cuyo desarrollo se facilita con la medida notificada es el paso de la producción de electricidad con carbón a la producción con renovables (véanse los considerandos 134 y 135). Un tercero también alegó que el Gobierno alemán no determinó las actividades económicas que se facilitarán como resultado de la ayuda ni el modo en que la medida notificada apoya dichas actividades (véase el considerando 136). La Comisión no está de acuerdo con la opinión expresada por estos terceros. Como se explica en los considerandos 349 a 357, la medida notificada facilitará la actividad económica de la generación de electricidad con lignito gracias a la previsibilidad y la seguridad jurídica que aporta, pero también facilitará la generación de electricidad a partir de fuentes alternativas, ya que el cierre anticipado de la unidad de RWE creará un déficit de generación de electricidad que beneficiará dicha producción.

6.3.2.2. Efecto incentivador

- (358) De acuerdo con el apartado 427 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía, la medida debe desencadenar un cambio en el comportamiento económico de los operadores, que cierran sus actividades relacionadas con el carbón antes del final de su vida económica. Para determinar si este es el caso, la Comisión comparará la hipótesis factual (es decir, los efectos de la medida notificada) con una hipótesis de contraste (es decir, sin la medida notificada).

⁽¹⁴⁶⁾ Comunicación de la Comisión de 14 de enero de 2020: «Plan de Inversiones para una Europa Sostenible. Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo».

⁽¹⁴⁷⁾ Como se confirmó en la reunión del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019. Conclusiones, EUCO 29/19.

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

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

- (359) La Comisión considera que la medida notificada tiene un efecto incentivador, ya que induce a RWE a cerrar sus centrales antes de lo esperado en condiciones de mercado y, por tanto, modifica el comportamiento de RWE, que no habría cambiado en ausencia de la medida notificada. Alemania realizó una evaluación de la rentabilidad prevista de las centrales eléctricas de lignito de RWE. Según el cálculo revisado, las instalaciones son rentables y su lucro cesante supera el importe de la compensación (véanse los considerandos 64 a 65). Aunque Alemania admite que existe un cierto nivel de incertidumbre en las previsiones y los terceros presentan escenarios de rentabilidad alternativos, en una hipótesis de contraste, es decir, en ausencia de la medida notificada, RWE probablemente habría seguido explotando las centrales. Según los cálculos presentados por Alemania, en una hipótesis de contraste, las instalaciones de RWE habrían seguido obteniendo beneficios y, en ausencia de la medida notificada, RWE no habría tenido incentivos para eliminar de forma gradual sus centrales de lignito. Dado que, en la hipótesis factual, la medida notificada especifica la eliminación progresiva de las instalaciones rentables de RWE a cambio de una contraprestación financiera, junto con la seguridad jurídica y la previsibilidad y las demás ventajas que aporta la medida notificada (véase el considerando 232), existe un claro efecto incentivador para RWE.
- (360) La Comisión también considera que el hecho de que RWE ya hubiera cerrado seis unidades ⁽¹⁵⁰⁾ antes de que Alemania presentara a la Comisión la medida modificada de RWE en diciembre de 2022 no pone en entredicho el efecto incentivador que tiene RWE para cerrar dichas unidades. Esto se debe a que RWE, cuando cerró estas seis unidades, actuó con la expectativa de que Alemania pagaría la compensación prevista en la Ley de fin de la generación carboeléctrica (que se adoptó el 8 de agosto de 2020, antes del cierre de las instalaciones, véase el considerando 30), y en el contrato de 2021, tras haber recibido de Alemania las garantías de concesión de la ayuda que legítimamente podía obtener. Asimismo, Alemania alegó que la medida de RWE, tal como se había previsto inicialmente y en su versión modificada, tiene un efecto incentivador para RWE (véase el considerando 244).
- (361) Además, de conformidad con el apartado 427 de las Directrices, la medida no debe resultar en una elusión de las normas aplicables a las medidas de seguridad del suministro. A este respecto, la Comisión observa que la medida notificada no tiene por objeto abordar los problemas de seguridad del suministro a corto o largo plazo derivados de una deficiencia del mercado o de la reglamentación, lo que también confirmaron las autoridades alemanas (véanse los considerandos 245 a 246), sino que tiene por objeto eliminar progresivamente las centrales eléctricas de lignito con el fin de reducir significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector eléctrico, lo que, a su vez, conducirá a Alemania a alcanzar sus objetivos climáticos para 2030 y 2045 (véase el considerando 21). Además, la compensación que se concederá a RWE en virtud de la medida notificada no constituye una remuneración por la capacidad disponible, sino una compensación por el lucro cesante de RWE debido al cierre anticipado obligatorio de sus unidades alimentadas con lignito. Por tanto, la medida notificada no conduce a la elusión de las normas aplicables a las medidas de seguridad del suministro, de conformidad con el apartado 427 de las Directrices.
- (362) Por consiguiente, puede concluirse que la medida modificada de RWE tiene un efecto incentivador, como establece el apartado 427 de las Directrices, ya que induce al beneficiario a cambiar su comportamiento cerrando sus centrales eléctricas de lignito antes de lo previsto y de manera más ordenada y previsible, que el beneficiario no llevaría a cabo sin la ayuda o que lo haría de forma restringida o diferente.

6.3.2.3. Ausencia de incumplimiento de cualquiera de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión

- (363) De conformidad con el apartado 33 de las Directrices, si la actividad subvencionada, o la medida de ayuda, o las condiciones inherentes a la misma, incluido su modo de financiación cuando forme parte integrante de la medida, entrañan una infracción indisoluble del Derecho de la Unión relevante, la ayuda no podrá declararse compatible con el mercado interior.
- (364) En el presente asunto, la Comisión ha evaluado, en particular, si la medida notificada contraviene el principio de quien contamina paga establecido en el artículo 191, apartado 2, del TFUE, según el cual «La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga». En el apartado 19, punto 58, de las Directrices, el principio «quien contamina paga» se define como sigue: «los costes de las medidas para tratar la contaminación deben ser soportados por el responsable de la misma».

⁽¹⁵⁰⁾ Primera unidad (Niederaußem D) en diciembre de 2020, es decir, tras la adopción de la Ley de fin de la generación carboeléctrica en agosto de 2020, tres unidades (Neurath B, Niederaußem C, Weisweiler E) a finales de 2021 y otras dos unidades en 2022 (Neurath A, Frechen/Wachtberg), véase el cuadro 2.

- (365) La Comisión coincide con Alemania, que alegó (véase el considerando 247) que se respeta el principio de quien contamina paga porque los costes que se van a compensar se deben al cierre anticipado y no a los operadores. Es decir, la compensación no cubriría los costes que los operadores tendrían que soportar de todos modos en un escenario en el que no se produjera la eliminación progresiva anticipada del lignito.
- (366) Por tanto, la medida notificada no infringe el artículo 191, apartado 2, del TFUE ni el principio descrito en el apartado 19, punto 58, de las Directrices.
- (367) Un tercero alegó que las actividades de los operadores infringen el Derecho derivado del Derecho de la Unión, por ejemplo en relación con las normas de ejecución 2018/1135 de la Comisión sobre la comunicación de la aplicación de la DEI, o las normas relativas a las tasas de aguas y los costes de los daños (véase el considerando 151). La Comisión considera que estas alegaciones no están relacionadas con el presente asunto por las mismas razones indicadas en los considerandos 360.
- (368) Por tanto, la Comisión concluye que la medida modificada de RWE no contraviene ninguna disposición pertinente ni principios generales del Derecho de la Unión y está en consonancia con el apartado 33 de las Directrices.

6.3.3. *Condición negativa: la medida de ayuda no debe alterar indebidamente las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común*

6.3.3.1. Minimización del falseamiento de la competencia y los intercambios

- (369) La medida notificada afecta principalmente al mercado de la electricidad en Alemania, en el que varios proveedores compiten entre sí. También podría afectar a los mercados de la electricidad de los países vecinos, habida cuenta de las interconexiones transfronterizas.

6.3.3.1.1. Necesidad de la ayuda

- (370) Basándose en el apartado 428 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía, la Comisión considera que una medida es necesaria si el Estado miembro puede demostrar que la medida va dirigida a una situación en la que podrá aportar una mejora importante que el mercado por sí solo no puede aportar. Por ejemplo, permitiendo la eliminación progresiva de la capacidad de generación de electricidad a partir del carbón y contribuyendo así al desarrollo de la actividad económica de generación de electricidad a partir de fuentes alternativas, que no se produciría de igual manera sin la medida. A este respecto, la Comisión también puede considerar si el propio mercado habría logrado una reducción similar de las emisiones de CO₂ sin la medida o si la medida contribuye significativamente a garantizar la seguridad jurídica y la previsibilidad que no se habría producido sin ella, facilitando así la transición ecológica.
- (371) La Comisión considera que, dado que las unidades pertinentes de RWE son rentables (véanse los considerandos 64 y 65), no tienen incentivos para salir del mercado, al menos no en la medida y en el plazo previsto por la medida notificada, por lo que el mercado por sí solo no puede alcanzar los objetivos previstos de dicha medida. Como se describe en el considerando 21, el principal objetivo de la medida notificada es lograr la neutralidad climática de aquí a 2045 y cumplir los objetivos intermedios de 2030, permitiendo un mayor desarrollo de las fuentes de energía renovables en el mercado de generación de electricidad. La eliminación progresiva del lignito creará la necesidad de unidades y de capacidad de generación de electricidad adicionales, ya que dicha eliminación reducirá la capacidad existente de generación de electricidad en Alemania, es decir, disminuirá la oferta mientras que la demanda seguirá siendo la misma. A su vez, esto permitirá que nuevas fuentes de energía renovables entren en el mercado y que Alemania reduzca las emisiones de CO₂ y alcance la neutralidad climática de aquí a 2045. Alemania alega que, independientemente de la creciente penetración de las fuentes de energía renovables, la reducción de las emisiones relacionada con la eliminación progresiva del lignito es necesaria para alcanzar sus objetivos climáticos (véase el considerando 21). Además, la medida notificada proporciona seguridad jurídica y una senda de clausura fiable, que no habría existido sin la medida notificada y que es esencial en las regiones afectadas por la eliminación progresiva del lignito.
- (372) Por tanto, la Comisión considera que la medida notificada se orienta a una situación en la que puede aportar una mejora importante que el mercado por sí solo no puede lograr en el plazo previsto. Asimismo, la Comisión señala que la eliminación progresiva de la capacidad de generación de electricidad con carbón contribuye al desarrollo de la actividad económica de generación de electricidad con fuentes de energía renovables, lo cual no se produciría de la misma manera sin la medida (considerandos 350 a 351).

- (373) En vista de lo anterior, la Comisión concluye que la medida notificada es necesaria para alcanzar su objetivo y facilita la transición ecológica, en consonancia con el apartado 428 de las Directrices.

6.3.3.1.2. Idoneidad

- (374) Además, el apartado 429 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía requiere que el Estado miembro demuestre que la medida es un instrumento político adecuado para alcanzar el objetivo perseguido, es decir, no deberá existir una política y un instrumento de ayuda que falseen menos la competencia que puedan lograr los mismos resultados. Por ejemplo, si la medida está bien orientada a contribuir al desarrollo de la generación de electricidad a partir de fuentes alternativas, mitigando al mismo tiempo el impacto en el funcionamiento del mercado de la electricidad y el empleo, y a garantizar la previsibilidad del cierre, contribuyendo al mismo tiempo a los objetivos de reducción de las emisiones de CO₂.
- (375) Las autoridades alemanas optaron por eliminar progresivamente el lignito mediante una solución negociada, siguiendo la recomendación de la Comisión del Carbón (véanse los considerandos 24 y 232). Los miembros de la Comisión del Carbón representaban a una amplia gama de agentes sociales, políticos y económicos y propusieron las subastas como la manera más adecuada de proceder.
- (376) Como se describe en los considerandos 25 a 28, antes de decidir sobre la medida notificada, Alemania evaluó varias alternativas de actuación. Las autoridades alemanas consideraron tres escenarios de actuación alternativos: i) basarse en el RCDE de la UE y los objetivos en materia de energías renovables existentes, ii) un precio mínimo nacional del CO₂ para los sectores ya incluidos en el RCDE de la UE, iii) el cierre reglamentario sin compensación. En opinión de Alemania, la medida notificada es adecuada como instrumento político para aplicar la eliminación progresiva del lignito alemán de una manera rentable, predecible, socialmente aceptable y jurídicamente segura.
- (377) La Comisión toma nota de la explicación de Alemania de que esas otras opciones políticas no se eligieron porque no habrían permitido lograr el desarrollo de la actividad económica de generación de electricidad a partir de fuentes alternativas de una manera igualmente selectiva y no habría sido posible determinar de antemano una senda de cierre gradual, lo que habría tenido efectos negativos en la seguridad del suministro y en los empleados del sector. La Comisión considera que, dado que el principal objetivo de las autoridades alemanas es reducir las emisiones de CO₂ para lograr la neutralidad climática y dado que las centrales eléctricas de lignito generan muchas emisiones (por ejemplo, en 2021, las centrales eléctricas de lignito emitieron 110 millones de toneladas de CO₂, véase el considerando 17), la conclusión de Alemania de que la neutralidad climática solo podía lograrse si se apuntaba de forma específica al sector de la energía producida con lignito es razonable.
- (378) Además, la Comisión señala que ordenar un cierre reglamentario a partir de 2020 habría supuesto una mayor intervención en los derechos de propiedad de RWE (véase la sección 6.1.2.1 sobre los principios de las intervenciones en los derechos de propiedad con arreglo a la Ley Fundamental), lo que, con toda probabilidad, eliminaría la base comercial de la eliminación progresiva consensuada del lignito acordada entre el Gobierno alemán y los operadores con el contrato de 2021, que incluye una renuncia total a las vías de recurso (véase el considerando 232) y podría, por tanto, poner en peligro la consecución de los objetivos climáticos para 2030 y 2045. Por consiguiente, la Comisión considera que un cierre gradual durante un período de tiempo más largo es razonable.
- (379) Además, la Comisión considera que una subvención no reembolsable es el instrumento de ayuda más adecuado para alcanzar el objetivo perseguido en comparación, por ejemplo, con un préstamo o una garantía. Solo la subvención permite compensar a RWE por los beneficios que habría obtenido de no haberse producido el cierre anticipado.
- (380) Terceros alegaron que la compensación y su cálculo no son adecuados, ya que, impulsadas por el mercado, muchas centrales eléctricas de lignito habrían cerrado de todos modos, es decir, sin compensación (considerandos 170, 171 y 174). La Comisión se remite a este respecto al cálculo revisado presentado por Alemania, que demuestra que ocho de las nueve unidades de RWE, de las que se han presentado datos por central, se calcula que tienen lucro cesante en el período comprendido entre 2021 y 2026, y que el VAN de este lucro cesante supera el VAN de la compensación acordada a RWE (considerandos 64 a 65).

- (381) Algunos terceros hicieron referencia al asunto polaco relativo al apoyo al cierre de minas de carbón ⁽¹⁵¹⁾ (véanse los considerandos 170 y 174). La Comisión observa que esta ayuda se aprobó en virtud de la Decisión del Consejo de 2010 y se aplica a los casos de cierre de minas de carbón no competitivas. Sin embargo, el presente asunto es diferente, ya que la medida notificada tiene por objeto compensar el lucro cesante de RWE relacionado con la explotación de las centrales eléctricas (véase también el considerando 430). Por tanto, en el presente asunto no puede utilizarse como analogía el asunto polaco relativo a la ayuda al cierre de minas de carbón no competitivas.
- (382) Terceros también señalaron que España ha optado por una medida diferente para la eliminación progresiva de la generación de electricidad con carbón (considerando 172). A este respecto, la Comisión señala que no está obligada a tomar en consideración de manera abstracta todas las medidas alternativas que podrían contemplarse, ya que, si bien el Estado miembro en cuestión debe exponer de forma detallada las razones que llevaron a la adopción de la medida de ayuda de que se trate, no está obligado, además, a demostrar positivamente que ninguna otra medida concebible, de naturaleza hipotética, permitiría lograr el objetivo con una mayor eficacia ⁽¹⁵²⁾.
- (383) Además, la Comisión señala que las circunstancias de la eliminación progresiva del carbón español y alemán son diferentes. En primer lugar, cabe señalar que los Estados miembros disponen de un amplio margen de discrecionalidad para decidir sobre su política energética y climática. El Tribunal confirmó el derecho del Estado miembro a decidir sobre su mix eléctrico de conformidad con el artículo 194 del TFUE ⁽¹⁵³⁾. Por tanto, la Comisión solo expresará su preocupación por la medida elegida en el contexto de un procedimiento de ayuda estatal si resulta evidente que existen una política y un instrumento de ayuda menos distorsionadores que lograrían los mismos resultados que la medida notificada por el Estado miembro. En el presente asunto, ninguno de los Estados miembros mencionados por los terceros es comparable a Alemania, en particular porque la generación de electricidad con lignito no desempeñaba un papel tan importante en su combinación energética. Además, Alemania ha demostrado que otros métodos, como un precio mínimo del carbono, impuestos especiales o límites de intensidad de emisiones más estrictos, habrían producido resultados menos específicos o no habrían permitido al Gobierno dirigir la eliminación progresiva del lignito de la misma manera, y que logró una pacificación social, proporcionó seguridad jurídica y previsibilidad, tuvo en cuenta los vínculos entre las centrales eléctricas de lignito y las minas y garantizó que la reducción de la generación de electricidad con lignito fuera lo más eficiente posible para el sistema en su conjunto (véanse los considerandos 25 a 29 y 232). Por tanto, las analogías utilizadas por terceros no pueden transferirse a la medida notificada.
- (384) Por último, la Comisión señala que la medida notificada no solo se aplica por ley, sino que también se establece en un contrato en el que los operadores han renunciado a su derecho legal de impugnar la compensación. Este contrato ofrece al Estado la certeza de que la Ley de fin de la generación carboeléctrica no sería impugnada por los operadores, algo que con solo la Ley no se podría lograr.
- (385) En conclusión, la Comisión considera que la medida notificada está bien orientada al logro del desarrollo de la generación de electricidad a partir de fuentes alternativas y, al mismo tiempo, mitiga los efectos en la seguridad del suministro, así como la previsibilidad de los cierres al tiempo que contribuye a los objetivos nacionales alemanes de reducción de las emisiones. Por tanto, la medida notificada está en consonancia con el apartado 429 de las Directrices y es un instrumento adecuado para contribuir al desarrollo de determinadas actividades económicas.

6.3.3.1.3. Proporcionalidad

- (386) El apartado 430 de las Directrices requiere que, en principio, la ayuda se conceda mediante un procedimiento de licitación sobre la base de criterios claros, transparentes y no discriminatorios. Este requisito no se aplicará cuando el Estado miembro demuestre que no es probable que un proceso de licitación sea competitivo por razones objetivas. Este puede ser el caso, por ejemplo, cuando el número de participantes potenciales es limitado, siempre que ello no se deba a criterios de admisibilidad discriminatorios.

⁽¹⁵¹⁾ Decisión de la Comisión relativa a la ayuda estatal SA.100533 (2021/NN) — Polonia — Modificaciones del plan de cierre de la minería del carbón de Polonia (DO C 231 de 30.6.2023, p. 8).

⁽¹⁵²⁾ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 21 de diciembre de 2022, Breuninger/Comisión, T-260/21, ECLI:EU:T:2022:833, apartado 63.

⁽¹⁵³⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, apartado 80.

- (387) Alemania alega que en el presente asunto no debe exigirse un procedimiento de licitación. En primer lugar, la Comisión recuerda el considerando 14 de la Decisión de incoación y el considerando 16 de la Decisión de eliminación progresiva de la hulla alemana, según los cuales las centrales de lignito están indisolublemente vinculadas a las instalaciones mineras, lo cual requiere un enfoque más sistémico. A diferencia de las centrales eléctricas de hulla alemanas, que se abastecen en el mercado mundial fuera de Alemania, las centrales eléctricas de lignito tienen sus minas cerca. El lignito no es una mercancía comercializada a escala mundial, ya que su poder calorífico relativamente bajo hace que el transporte de grandes volúmenes a largas distancias sea poco rentable. Este es también el caso de las minas y las centrales de lignito alemanas, en las que todo el proceso se establece de tal manera que las centrales de la región utilizan el lignito que se obtiene en la misma región. Alemania ha demostrado que la explotación minera del lignito requiere un horizonte largo de ordenación del territorio y anticipación para realizar cambios en la planificación. Por tanto, el calendario de cierre de las centrales también se basa en consideraciones técnicas y de planificación, lo que dificultaría la realización de una subasta con resultados inciertos. Estas consideraciones de ordenación del territorio no existen en el caso de las centrales alemanas de hulla (véase el considerando 32). Además, en la zona minera de Renania, que alimenta todas las centrales de lignito de esta zona, RWE es el único operador de minas y de centrales de gran tamaño, por lo que las centrales eléctricas de esa zona no podían ser objeto de un procedimiento de licitación (véase el considerando 32). Por tanto, la Comisión está de acuerdo con las autoridades alemanas en que no puede exigirse un procedimiento de licitación en el presente asunto y que la eliminación progresiva del lignito exige un enfoque más sistémico.
- (388) Algunos terceros no están de acuerdo con esta opinión y han alegado que, para crear competencia en las licitaciones, las centrales de lignito pequeñas y las de mayor tamaño podrían haberse licitado de forma conjunta (véase el considerando 198).
- (389) Por último, la Comisión señala que la situación de las centrales eléctricas de lignito más pequeñas es diferente debido a los diferentes tipos de propiedad (en Alemania, *funcionan aproximadamente cuarenta y cinco instalaciones de lignito pequeñas*) y suele tratarse de usuarios industriales que consumen su propia producción de electricidad (y a menudo también de calor). De hecho, algunas instalaciones pequeñas que también producen calor con un modelo de cogeneración tenían prevista su fecha de retirada en otro instrumento de descarbonización (*Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz*, la Ley sobre producción combinada de calor y electricidad) (véase el considerando 271). Además, debido a su tamaño, el posible cierre de instalaciones de lignito pequeñas no tiene las mismas repercusiones en las minas cercanas que cuando se trata de grandes centrales eléctricas de lignito ⁽¹⁵⁴⁾. En cambio, si las minas de lignito (que pertenecen a los mismos propietarios que las grandes centrales eléctricas de lignito) no tenían una trayectoria clara de eliminación progresiva, tal como se prevé en la medida notificada, las instalaciones de lignito más pequeñas que dependen de las minas podrían tener dificultades con la disponibilidad de combustible. Así pues, los dos grupos (centrales pequeñas y grandes) no podrían participar en las mismas subastas en pie de igualdad.
- (390) Dado que en este caso no existe un proceso de licitación, la Comisión evaluará la proporcionalidad caso por caso para verificar que la compensación se limita al mínimo necesario, de conformidad con el apartado 432 de las Directrices. A este respecto, la Comisión analizará en detalle las hipótesis utilizadas por el Estado miembro para determinar el lucro cesante y los costes adicionales sobre cuya base se calculó la compensación por el cierre anticipado, comparando la rentabilidad esperada en la hipótesis factual y de contraste. La hipótesis de contraste deberá basarse en hipótesis debidamente justificadas, en la evolución realista del mercado y reflejar los ingresos y costes previstos de cada entidad en cuestión, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, los posibles vínculos funcionales directos entre entidades.
- (391) La Comisión observa que, tras la adopción de la Decisión de incoación, Alemania presentó un cálculo revisado del lucro cesante de las centrales de RWE (véanse los considerandos 63 a 75) cuyo cierre está previsto de conformidad con la Ley de fin de la generación carboeléctrica y la Ley de modificación ⁽¹⁵⁵⁾.
- (392) Más concretamente, respecto de las seis unidades ya cerradas, las hipótesis utilizadas en el cálculo revisado (por ejemplo, en relación con los precios de la electricidad y del CO₂ y la inflación) se basan en las expectativas del mercado y en la información disponible inmediatamente antes de las respectivas fechas de cierre de dichas unidades ⁽¹⁵⁶⁾. La Comisión considera que este enfoque es razonable, ya que era el importe del lucro cesante que RWE podía esperar al cerrar dichas unidades.

⁽¹⁵⁴⁾ Tal como se describe en el considerando 26 de la Decisión de eliminación progresiva de la hulla alemana, Alemania ha previsto que todas las ofertas para el lignito pequeño ascenderán solo a 0,9 GW en conjunto. En comparación, varias centrales individuales de RWE [como Niederaußem K, Neurath F (SdR 2) y Neurath G (SdR 3)] tienen cada una la misma capacidad o incluso más.

⁽¹⁵⁵⁾ Alemania no facilitó cálculos específicos a largo plazo para las siete unidades que cerrarán después de 2027, ya que los datos existentes y el cálculo relativo a las unidades que cierran antes de 2027 ya son suficientes para justificar el importe de la compensación con arreglo a la medida modificada de RWE.

⁽¹⁵⁶⁾ Esto se considera también aplicable a la unidad Frechen/Wachtberg que cerró en diciembre de 2022, en cuyo caso, debido a los aspectos prácticos del calendario de la presentación del 23 de diciembre de 2022, los datos de las expectativas del mercado proceden de un período de dos semanas dentro de los dos meses anteriores al cierre efectivo.

- (393) En lo que se refiere a las tres unidades cuyo cierre está previsto para enero y marzo de 2025, el cálculo revisado se basa en la información más actualizada disponible en el momento de la presentación del cálculo revisado. La Comisión considera que este enfoque es razonable y está en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ⁽¹⁵⁷⁾.
- (394) En cuanto a la cuestión de la pertinencia de los supuestos clave (los precios del CO₂ y de la electricidad) utilizados para estas tres unidades en el cálculo revisado y la evolución del mercado registrada desde la presentación del cálculo revisado y desde la adopción de la Decisión de ampliación, la Comisión considera razonables y justificados los argumentos de Alemania de que no es necesaria una nueva actualización de estos supuestos (véase el considerando 75). De hecho, es una práctica habitual en el sector que los operadores del lignito utilicen los futuros ofrecidos por las bolsas para cubrir financieramente sus márgenes en el período siguiente de manera estable y previsible y evitar la exposición a grandes fluctuaciones de precios en el mercado al contado.
- (395) La Comisión observa que el horizonte de cobertura típico utilizado por los operadores de centrales de lignito es de tres años y se corresponde con la amplitud de la liquidez del mercado alemán de la electricidad ⁽¹⁵⁸⁾. Así pues, en una hipótesis de contraste, las tres unidades habrían podido entrar en el mercado entre el 21 de octubre de 2022 y el 4 de noviembre de 2022 (período en el que se extrajeron los datos de mercado de estas centrales con el fin de calcular el lucro cesante) y vender de forma gradual su producción de electricidad prevista durante al menos una parte del período posterior al cierre en la hipótesis fáctica y comprar el volumen correspondiente de derechos de emisión. RWE ha admitido que la venta a plazo de la producción de electricidad es una práctica comercial generalizada [véase el considerando 179, letra b)]. Alemania ha alegado que se trata, por tanto, de un comportamiento plausible en la hipótesis de contraste.
- (396) La Comisión considera que, dado que la transacción se habría producido en 2022, resulta plausible que RWE hubiera podido vender en ese momento la electricidad que se habría de suministrar hasta finales de 2025. Está previsto que las tres unidades cierren en enero y marzo de 2025. Por tanto, la Comisión considera que calcular el lucro cesante de estas tres unidades para el resto de 2025 es una hipótesis de contraste plausible. Alemania solicita lucro cesante para estas unidades también en 2026 por un importe de 131 millones EUR, es decir, el 6 % del total del lucro cesante en términos de VAN (las tres unidades son las únicas para las que se solicita lucro cesante en 2026, véase el considerando 258). La Comisión observa que, incluso sin el lucro cesante de las tres unidades para el año 2026, el resto del lucro cesante (2 000 millones EUR en términos de VAN) sigue siendo superior al importe de la compensación (1 700 millones EUR en términos de VAN). Por tanto, este enfoque conservador no alteraría de forma importante el resultado de que el valor actual del importe de la compensación es inferior al del lucro cesante.
- (397) Tras la Decisión de incoación, terceros expresaron su preocupación por el hecho de que determinados parámetros clave de la compensación fueran poco realistas o inadecuados (véanse los considerandos 190, 197, 203 y 205). La Comisión considera que el cálculo revisado aborda estas preocupaciones. En concreto, véanse los considerandos 393 a 396 y 410 a 411 sobre los supuestos relativos a los precios de la electricidad y del CO₂; los considerandos 397, 403, 405 y 412 sobre la duración del período para el que se calcula el lucro cesante; los considerandos 399 a 400 sobre la ausencia del mecanismo de actualización y el considerando 406 sobre la inclusión y el tratamiento de los costes fijos. Varios terceros expresaron críticas sobre la transparencia de la medida, a saber, el proceso de diseño de la medida, como los cálculos de la compensación y la incertidumbre sobre la actividad específica a la que corresponde la compensación (véanse los considerandos 193, 197, 203, 204 y 205). La Comisión considera que el cálculo revisado aborda estas preocupaciones, ya que demuestra que el lucro cesante de un determinado grupo de centrales basta por sí solo para justificar el importe de la compensación (véase el considerando 403).

⁽¹⁵⁷⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de octubre de 2016, DEI/Comisión, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, apartado 49; véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2021 en el asunto C-847/19 P, Achemos Grupè y Achema/Comisión, ECLI:EU:C:2021:343, apartado 43; y la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2021, Comisión/Fútbol Club Barcelona, C-362/19P, ECLI:EU:C:2021:169, apartados 62 a 64.

⁽¹⁵⁸⁾ Véase, por ejemplo, BloombergNEF: *Mapping Power Sector Hedges in Europe*, 13 de agosto de 2019, disponible en línea en: <https://about.bnef.com/>.

- (398) Además, de acuerdo con el apartado 433 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía, cuando el cierre de las actividades relacionadas con el carbón tenga lugar más de tres años después de la concesión de la compensación, el Estado miembro deberá introducir un mecanismo para actualizar el cálculo de la compensación basado en las hipótesis más recientes, a menos que pueda demostrar por qué no está justificada la utilización de dicho mecanismo debido a circunstancias excepcionales en el caso en cuestión.
- (399) Como se describe en el considerando 76, Alemania ha aducido las razones por las que no es necesario un mecanismo de actualización en el presente asunto, ya que el cierre de las centrales se producirá en un plazo próximo. La Comisión está de acuerdo con Alemania. La Comisión observa que, por lo que se refiere a las unidades de RWE que ya han cerrado, las hipótesis utilizadas se aproximan lo más posible al cierre real de las centrales. Por lo que se refiere a las unidades cuyo cierre está previsto en el futuro, el cierre de las tres unidades que se tienen en cuenta en el cálculo revisado está programado para el 31 de marzo de 2025, es decir, en menos de tres años a partir de hoy y del momento en que se extrajeron las hipótesis presentadas a la Comisión (octubre/noviembre de 2022), mientras que no se estima el lucro cesante de las centrales que se prevé cerrar después de esa fecha. La Comisión también recuerda que el momento de la concesión de la medida modificada de RWE es la notificación de la Decisión de la Comisión (véase el considerando 78), que también se produce menos de tres años antes del cierre previsto de la última de las tres unidades. Por tanto, y también a la vista de los argumentos presentados en el considerando 396 en relación con las principales hipótesis, la Comisión considera que no es necesario un mecanismo de actualización para la medida modificada de RWE.
- (400) La evaluación de la Comisión del cálculo revisado de la compensación prevista en el marco de la medida modificada de RWE, teniendo en cuenta las dudas planteadas en la Decisión de incoación, es la siguiente:

6.3.3.1.3.1. Lucro cesante que se extiende mucho en el tiempo

- (401) El cálculo revisado de la medida modificada de RWE estima que el lucro cesante de las centrales eléctricas de lignito de RWE sujetas a un cierre anticipado asciende a 2 200 millones EUR en 2022, en comparación con el VAN de la compensación acordada de 1 700 millones EUR. Por tanto, el VAN de la compensación es inferior al lucro cesante estimado.
- (402) La Comisión señala que el cálculo revisado de Alemania muestra que se estima que ocho de las dieciséis unidades de RWE incluidas en el calendario de eliminación gradual tenían lucro cesante en el período comprendido entre 2021 y 2026. Aunque se trata de un plazo significativamente más corto que el de los datos presentados antes de la Decisión de incoación y supone un paso hacia una evaluación más prudente y razonable, la Comisión observa que, por las razones expuestas en los considerandos 396 y 397, no tendrá en cuenta las alegaciones de Alemania sobre el lucro cesante para el año 2026. Alemania no facilitó cálculos específicos para las siete unidades que cerrarán después de 2026, ya que, en su opinión, el cálculo relativo a las unidades que cierran antes de esa fecha ya son suficientes para justificar el importe de la compensación con arreglo a la medida modificada de RWE.
- (403) La Comisión observa que, por lo que se refiere a las unidades ya cerradas de las centrales eléctricas, su lucro cesante depende en gran medida de las expectativas del mercado sobre los precios futuros de la electricidad y del CO₂ en el momento de su cierre respectivo. Así pues, no todas las unidades de RWE que ya se han cerrado tienen lucro cesante (véase el considerando 66).
- (404) La Comisión observa que, contrariamente a los datos presentados antes de la Decisión de incoación, el cálculo revisado solo tiene en cuenta un período de tiempo limitado de menos de tres años para la estimación del lucro cesante en una hipótesis de contraste conservadora, que es anterior a las fechas de cierre previstas de las unidades. Esto reduce considerablemente la incertidumbre en torno a las proyecciones, especialmente en el caso de los parámetros de entrada que tienen un gran impacto en el lucro cesante, como los precios del CO₂ y de la electricidad o la vida útil prevista de las unidades. Cuanto más corto sea el horizonte temporal, menor será la probabilidad de que se produzcan acontecimientos inesperados o perturbadores o cambios en las tendencias previstas. Esto contribuye considerablemente a abordar las dudas expresadas en los considerandos 123 a 132 de la Decisión de incoación, en los que la Comisión alegó que los cálculos presentados se extendían mucho en el tiempo y eran inciertos.

- (405) Por el lado de los costes, el cálculo revisado incluye no solo los costes fijos de las centrales eléctricas, sino también los de la extracción. La Comisión observa que esto parece estar en consonancia con la práctica de la industria, ya que, normalmente, las minas y las centrales de lignito se consideran parte de un sistema económico inseparable (véanse los considerandos 67 y 259). Los cálculos presentados antes de la Decisión de incoación solo incluían los costes de extracción variables, que tendían a subestimar los costes de generación y a sobrestimar el lucro cesante. En cambio, en el cálculo revisado se incluyen los costes totales de extracción (fijos más variables), que la Comisión considera más realistas y razonables. La Comisión también considera que la estabilidad de los costes de extracción por unidad de producción es una hipótesis razonable, dado el corto plazo de la hipótesis de contraste.
- (406) Por lo que se refiere a la duración de la explotación de las centrales eléctricas en ausencia de la Ley de fin de la generación carboeléctrica y de las dudas conexas expresadas en los considerandos 124 a 125 de la Decisión de incoación, la Comisión observa que el cálculo revisado ya no presupone una vida útil de hasta setenta años. Esto se debe al plazo de lucro cesante mucho más corto utilizado en el cálculo revisado. Además, sobre la base del cálculo revisado, está previsto que ninguna central para la que se solicite el lucro cesante cierre más de tres años después del último año para el que se solicita el lucro en la hipótesis de contraste; y, de hecho, está previsto que siete de las ocho unidades para las que se solicita el lucro cesante funcionen solo dos años más que el lucro solicitado en la hipótesis de contraste (considerando 65). Por tanto, la pequeña diferencia de las hipótesis fáctica y de contraste en el cálculo revisado permite que la Comisión considere que las dudas expresadas en los considerandos 124 a 125 de la Decisión de incoación están resueltas, como alega Alemania (sección 5.3.4).
- (407) Además, en cuanto a la duda sobre las inversiones necesarias para la explotación sostenida de las centrales a largo plazo (véanse los considerandos 126 y 127 de la Decisión de incoación), la Comisión señala que el plazo mucho más corto del lucro cesante previsto que se ha utilizado en el cálculo revisado resuelve suficientemente la duda, tal como alega Alemania (considerando 263). Con respecto a Niederaußem D, en cuyo caso la Comisión expresó dudas sobre si la central podría funcionar después de 2020 debido al cumplimiento de la Directiva de Emisiones Industriales (2010/75/UE) y las normas conexas más estrictas para las grandes instalaciones de combustión, la Comisión señala que, para esta unidad, Alemania ya no estima el lucro cesante en el cálculo revisado (véase el considerando 263).
- (408) La Comisión ya había planteado dudas sobre las incertidumbres en torno a las proyecciones futuras (considerando 129 de la Decisión de incoación). La Comisión observa ahora que el cálculo revisado utiliza datos verificables e independientes basados en el mercado, que estaban disponibles inmediatamente antes de la fecha de cierre (en el caso de las unidades cerradas) o en el momento de la presentación del cálculo revisado (en el caso de las unidades aún en funcionamiento) (considerando 67). Asimismo, el cálculo revisado tiene en cuenta únicamente un período de tiempo limitado para la estimación del lucro cesante, lo que reduce significativamente la incertidumbre en torno a las proyecciones futuras. Además, el tipo de descuento (CMPC del 7,5 %) aplicado con el fin de descontar tanto el lucro cesante como la compensación parece plausible habida cuenta de la reducción del plazo del lucro cesante (véase el considerando 264). Por tanto, la Comisión concluye que se han disipado sus dudas sobre las incertidumbres que rodean las proyecciones futuras.
- (409) En cuanto a las dudas sobre los precios del combustible y del CO₂ (véase el considerando 130 de la Decisión de incoación), la Comisión señala que el cálculo revisado de Alemania tiene en cuenta las expectativas actualizadas y basadas en el mercado de los precios del CO₂, del combustible y de la electricidad ⁽¹⁵⁹⁾. Este aspecto desempeña un papel importante en la evaluación de la rentabilidad de las centrales eléctricas en cuestión, ya que los precios de la electricidad influyen en los ingresos procedentes de la venta de electricidad y los precios del CO₂ influyen en el componente más importante e incierto de los costes de explotación de las centrales de lignito. En concreto, en el caso de las unidades que ya habían cerrado en el momento de la presentación del cálculo revisado, dicho cálculo utiliza las cotizaciones medias de los productos de futuros en la bolsa EEX correspondientes a un período de dos semanas inmediatamente antes de las fechas de cierre respectivas, mientras que en el caso de las unidades que cierran después de la presentación del cálculo revisado, el cálculo utiliza cotizaciones medias registradas entre el 21 de octubre de 2022 y el 4 de noviembre de 2022.

⁽¹⁵⁹⁾ Los precios del combustible (hulla y gas) influyen en las expectativas de precios de la electricidad, ya que las centrales eléctricas de carbón y gas suelen ser las principales fijadoras de precios en el mercado. Por tanto, los precios de los futuros de la electricidad contienen implícitamente predicciones sobre la evolución de los precios de los combustibles.

- (410) Asimismo, la Comisión observa que el período mucho más corto para el que se tiene en cuenta el lucro cesante reduce la incertidumbre en torno a los precios previstos del CO₂ y de la electricidad. Este marco temporal se extiende solo unos pocos años en el futuro, a diferencia de los cálculos presentados por Alemania antes de la Decisión de incoación, que en algunos casos llegaban hasta 2061. La reducción del marco temporal permitió que en el cálculo revisado se utilizaran expectativas de evolución de los precios que eran recientes y estaban basadas en el mercado. El mercado organizado de la electricidad en Alemania, con un proceso transparente de fijación de precios basado en ofertas competitivas, ofrece la posibilidad de obtener contratos de cobertura de la electricidad, por ejemplo a través de la plataforma de negociación EEX, que utiliza RWE para cubrir financieramente sus ventas de electricidad mediante compras de la misma gama de productos que se utilizaron para calcular el lucro cesante en la hipótesis de contraste ⁽¹⁶⁰⁾. La utilización de estos datos de precios de mercados reales y verificables como base de la hipótesis de contraste para el cálculo del lucro cesante refuerza significativamente la solidez del cálculo revisado, ya que se corresponde con el comportamiento de cobertura estándar de RWE en un horizonte temporal plausible.
- (411) El uso de hipótesis de precios más recientes y plazos más cortos para el cálculo del lucro cesante que se muestra en el cálculo revisado también está en consonancia con el apartado 433 de las Directrices, que requiere un mecanismo de actualización si la compensación por el cierre de centrales de carbón se concede más de tres años antes de que el cierre tenga lugar realmente. En el caso particular de las unidades de RWE, la Comisión encuentra que sus dudas iniciales sobre la adecuación de los precios previstos del combustible y del CO₂ se disipan incluso si se considera un enfoque más conservador que el que exigiría el apartado 433 de las Directrices. La ayuda se concede menos de tres años antes del cierre efectivo de las ocho unidades para las que Alemania solicita el lucro cesante, y su proporcionalidad se evalúa con respecto a hipótesis que no tienen más de tres años de antigüedad desde el punto de vista del cierre. Además, el lucro cesante estimado que basta para superar el importe de la compensación en términos de VAN no va más allá de tres años desde el momento de cierre de las ocho unidades y tampoco se extiende más allá de un horizonte de cobertura típico de dichas unidades (a partir del momento en que se adoptaron las hipótesis sobre los parámetros clave).
- (412) Por lo que se refiere a la duda expresada en el considerando 131 de la Decisión de incoación, en el que la Comisión señala que no había recibido datos de cada una de las unidades cuyo cierre estaba previsto, la Comisión señala que el cálculo revisado incluye datos de cada una de las nueve unidades de RWE cuyo cierre está previsto hasta el 31 de marzo de 2025. La Comisión toma nota del argumento de Alemania de que esto basta para justificar el importe de la compensación (considerando 265) y considera que su duda sobre este asunto queda disipada.
- (413) En cuanto a la duda expresada en el considerando 132 de la Decisión de incoación sobre la ausencia de análisis de sensibilidad con respecto a los precios del CO₂ y de la electricidad, la Comisión observa que el cálculo revisado utiliza en la hipótesis de contraste datos de precios de mercado reales y verificables y simula el comportamiento estándar de cobertura de los operadores de centrales eléctricas de lignito en un horizonte temporal realista. Esto contrasta con los datos presentados con anterioridad a la Decisión de incoación, donde se utilizaron hipótesis que estaban basadas en el mercado y que se extendían en un horizonte a largo plazo. Además, en el caso de las unidades que ya han cerrado, para el cálculo del lucro cesante se utilizaron las previsiones más actualizadas disponibles antes del cierre, lo cual, en opinión de la Comisión, convierte en obsoleta la necesidad de un análisis de sensibilidad. Esto también se aplica a las tres unidades que aún no han cerrado y para las que Alemania también reclama el lucro cesante. Para estas unidades, la Comisión considera que los argumentos expuestos en los considerandos 395 y 396 demuestran la posibilidad realista de la hipótesis de contraste de fijar sus márgenes de explotación en el momento de la presentación del cálculo revisado, sobre la base del comportamiento común de RWE en el mercado.
- (414) La Comisión considera que el hecho de que el efecto sistémico de los cierres de centrales eléctricas en el mercado alemán de la electricidad se tenga en cuenta en forma de descuento sobre los precios de la electricidad en la hipótesis de contraste (en comparación con las expectativas reales del mercado en la hipótesis factual) contribuye a la solidez del cálculo revisado. En la hipótesis de contraste, los precios de la electricidad son más bajos en comparación con el escenario real, ya que en el primer caso hay más unidades de lignito en funcionamiento y se puede satisfacer más demanda con capacidades de generación relativamente más baratas. En concreto, los precios de la electricidad en la hipótesis de contraste son un 1,7 % más bajos en 2023 y un 3,2 % en 2026 que en la hipótesis factual (véase el considerando 74). Esto significa que el lucro cesante calculado dentro de la hipótesis de contraste de las unidades RWE es inferior a lo que se habría obtenido sin tener en cuenta este efecto. Por consiguiente, el cálculo resulta en estimaciones más conservadoras del lucro cesante.

⁽¹⁶⁰⁾ Véase, por ejemplo, BloombergNEF (2019): *Mapping Power Sector Hedges in Europe* [«Cartografía de las coberturas del sector eléctrico en Europa», en inglés]. 13 de agosto de 2019, disponible en línea en: <https://about.bnef.com/>.

- (415) Por último, la Comisión señala que otros parámetros del cálculo revisado están diseñados de tal manera que la estimación del lucro cesante es más conservadora que los cálculos presentados antes de la Decisión de incoación. En concreto, el cálculo revisado no incluye los ingresos procedentes de la generación de calor y del mercado de balance, que infravalora el lucro cesante. Además, el cálculo parte de la base de que el tope de los ingresos de mercado de los productores de electricidad, que en el momento de la presentación actualizada se había aprobado para durar solo hasta el 30 de junio de 2023, se prorrogaría hasta el 30 de abril de 2024, lo cual reduce el lucro cesante de la central de Frechen/Wachtberg. Finalmente, el Gobierno alemán decidió no prorrogar la aplicación del tope de los ingresos de mercado más allá del 30 de junio de 2023 ⁽¹⁶¹⁾. Si esto se hubiera tenido en cuenta en el cálculo revisado, el lucro cesante de la central de Frechen/Wachtberg habría sido superior en 181 millones EUR en términos de VAN. Además, el cálculo parte del supuesto de que las unidades Neurath D y E se cerrarán el 31 de marzo de 2025 y que el lucro cesante solo se incluirá a partir de esa fecha, mientras que podrían cerrar a finales de marzo de 2024 y, por tanto, tener más lucro cesante en los meses restantes de 2024 y 2025 (considerando 259).
- (416) Por lo que se refiere a las afirmaciones de terceros sobre la duración no explicada del período para el que se calculó el lucro cesante en el cálculo revisado (véase el considerando 194), la Comisión observa que el período no va más allá de lo que Alemania consideró necesario para demostrar que el lucro cesante supera la compensación. En cuanto al tope de los ingresos de mercado aplicado en Alemania entre el 1 de diciembre de 2022 y el 30 de junio de 2023 sobre la base del Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo ⁽¹⁶²⁾, la situación jurídica en Alemania se refleja en los cálculos; el propio tope no es objeto de este procedimiento. En cualquier caso, el argumento de los terceros no es pertinente porque las tres unidades de RWE, que supuestamente reciben un trato más favorable con arreglo al tope de los ingresos de mercado, no están incluidas en el cálculo revisado del lucro cesante de RWE presentado por Alemania, ya que solo cierran después o a finales de 2030 y, por tanto, no tienen ninguna incidencia en el cálculo revisado.
- (417) Por lo que se refiere al argumento de un tercero de que las centrales de lignito de RWE se benefician actualmente de la Ley de mantenimiento de las centrales eléctricas sustitutivas (considerando 208), la Comisión señala que las unidades de lignito que dicha Ley abarca ⁽¹⁶³⁾ son unidades diferentes de las de la medida modificada de RWE. Por tanto, no hay solapamiento entre las unidades de lignito apoyadas por la medida notificada y la Ley de mantenimiento de las centrales eléctricas sustitutivas.
- (418) Por último, en cuanto al argumento de un tercero de que el cálculo del lucro cesante de RWE también debería tener en cuenta el posible apoyo estatal a la expansión de las centrales eléctricas de gas preparadas para el hidrógeno en los emplazamientos de las unidades de lignito cerradas (considerando 193), la Comisión está satisfecha con las explicaciones de Alemania a este respecto de que toda nueva medida distinta para la transformación en una producción de energía climáticamente neutra asignaría la ayuda a través de licitaciones generales y transparentes abiertas a todas las empresas y de que estas nuevas medidas no proporcionarían ninguna garantía de apoyo a RWE (véase el considerando 273). Además, si se concediera esta nueva ayuda a RWE, se trataría de costes subvencionables diferentes, es decir, costes relacionados con la construcción de una nueva planta.

6.3.3.1.3.2. Mecanismo de cierre diferido y mecanismo de reserva

- (419) Tal como se describe en el cuadro 3, una instalación de RWE pasará al mecanismo de cierre diferido y recibirá una compensación por el período que permanezca en el mecanismo (2029 a 2033), tras lo cual se cerrará definitivamente. Alemania ha alegado que el mecanismo de cierre diferido se compensa de forma independiente y no afecta a la compensación en virtud de la medida notificada (considerando 35).

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

⁽¹⁶²⁾ Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo, de 6 de octubre de 2022, relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía (DO L 261 I de 7.10.2022, p. 1).

⁽¹⁶³⁾ Véase el cuadro 1 de la Decisión de la Comisión, de 30 de septiembre de 2022, en el asunto SA.103662 – Reserva temporal de suministro de electricidad con lignito para ahorrar gas (DO C 439 de 18.11.2022, p. 1).

- (420) Como se indica en el considerando 133 de la Decisión de incoación, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que los importes de compensación del mecanismo de cierre diferido están estrechamente vinculados a la compensación por cierre. La Comisión tenía dudas sobre si el mecanismo de cierre diferido constituía una medida distinta, que no debía tenerse en cuenta a la hora de evaluar la proporcionalidad.
- (421) En los considerandos 120 a 123 de la Decisión de ampliación, la Comisión analizó las observaciones presentadas por Alemania y concluyó en esa fase que no parece que haya solapamiento en el cálculo de los dos instrumentos.
- (422) La Comisión mantiene esta opinión y concluye que no existe solapamiento. Teniendo en cuenta las explicaciones facilitadas por Alemania y RWE (véanse los considerandos 276 y 179), la Comisión considera que los pagos relativos al mecanismo de cierre diferido no son pertinentes, ya que el cálculo revisado de la compensación por el cierre anticipado en virtud de la medida notificada no incluye la central (Niederaußem G o H) que se transferirá al mecanismo de cierre diferido. Además, la remuneración por el mecanismo de cierre diferido no debe tenerse en cuenta en la evaluación de la proporcionalidad de la medida modificada de RWE, ya que se trata de instrumentos distintos:
- a) En primer lugar, la medida notificada compensa el lucro cesante causado por el cierre anticipado obligatorio de las instalaciones de lignito de RWE, mientras que el mecanismo de cierre diferido compensa a los titulares de las instalaciones que se han puesto en modo de espera. En el caso de RWE, esto significará una instalación, Niederaußem G o H, que se transferirá al mecanismo de cierre diferido el 31 de diciembre de 2029 y se cerrará completamente el 31 de diciembre de 2033.
 - b) En segundo lugar, la medida notificada y el mecanismo de cierre diferido se refieren a períodos de tiempo diferentes. La medida notificada se refiere al cierre definitivo a partir del 31 de diciembre de 2033, mientras que el mecanismo de cierre diferido se refiere al período de tiempo transcurrido en dicho mecanismo, es decir, del 31 de diciembre de 2029 al 31 de diciembre de 2033. Este es el caso de Niederaußem G o H, que es la única unidad de RWE que pasa al mecanismo de cierre diferido. Con Niederaußem G o H, la entrada en el mecanismo de cierre diferido se produce a partir del 31 de diciembre de 2029, mientras que el cierre definitivo se produce a partir del 31 de diciembre de 2033. Esto significa que no hay solapamiento en lo que respecta al calendario entre la medida notificada y la entrada en el mecanismo de cierre diferido de Niederaußem G o H. Además, Niederaußem G o H no está incluida en el cálculo revisado (véase el considerando 66).
 - c) En tercer lugar, la medida notificada y el mecanismo de cierre diferido siguen una lógica diferente y la remuneración se calcula de forma distinta. En el caso de la medida notificada, la remuneración se calcula sobre la base de diversos datos de entrada y predicciones de lucro cesante, es decir, se trata de una remuneración prospectiva que solo tiene en cuenta los años posteriores al cierre, mientras que el mecanismo de cierre diferido se calcula sobre la base del lucro cesante mediante una fórmula que comprueba la rentabilidad de los tres años anteriores, es decir, tiene carácter retrospectivo, ya que solo tiene en cuenta los años anteriores a la entrada en el mecanismo de cierre diferido. Además, el cálculo del lucro cesante no incluye la compensación por el mecanismo de cierre diferido. Por tanto, no hay solapamiento en los costes y beneficios cubiertos por estos dos instrumentos.
 - d) En cuarto lugar, la disposición de la Ley de fin de la generación carboeléctrica (apartado 45), según la cual el primer pago de la compensación tiene lugar al final del año en el que una instalación de lignito se cierre definitivamente por primera vez o se transfiera al mecanismo de cierre diferido se refiere al momento del pago de la compensación y no a la medida notificada como tal. Por tanto, la medida notificada y el mecanismo de cierre diferido no están estrechamente vinculados entre sí y el pago de la medida notificada no está supeditado al mecanismo de cierre diferido y viceversa.

- (423) Además, la Comisión considera que el mecanismo de cierre diferido y la medida notificada son dos medidas distintas también a la luz de los criterios establecidos en la jurisprudencia. El Tribunal de Justicia ha declarado que no cabe excluir que, a efectos de aplicar el artículo 107 TFUE, apartado 1, varias intervenciones consecutivas del Estado deban considerarse una única intervención. Puede ser así especialmente, en particular cuando a la luz de su cronología, de su finalidad y de la situación de la empresa en el momento de las intervenciones, las intervenciones consecutivas tienen vínculos tan estrechos entre sí que resulta imposible disociarlas ⁽¹⁶⁴⁾. En el presente asunto, las dos medidas están separadas en dos períodos de tiempo diferentes [véase el considerando 423, letra b)]. Su finalidad es diferente, ya que el mecanismo de cierre diferido está al servicio del mercado en situaciones de emergencia y compensa a los operadores por mantener las unidades en modo de espera, mientras que la medida notificada compensa el lucro cesante debido a la eliminación progresiva anticipada del lignito, pero no obliga a los operadores a seguir produciendo electricidad bajo determinadas condiciones. Además, las dos medidas tienen dos bases jurídicas diferentes: el mecanismo de cierre diferido está regulado por el artículo 50 de la Ley de fin de la generación carboeléctrica, mientras que el importe de la compensación y los detalles de su gestión están regulados por el artículo 44 de dicha Ley y el contrato de 2021 y su modificación. Por último, el mecanismo de cierre diferido está gestionado por los gestores de redes y los gestores de la red de transporte, lo que no ocurre con la medida notificada. Por estas razones, las medidas no están estrechamente vinculadas entre sí y, por tanto, no son inseparables. Así pues, el mecanismo de cierre diferido y la medida notificada no pueden considerarse una única medida a la luz de la jurisprudencia pertinente.
- (424) Por último, por lo que se refiere al argumento esgrimido por un tercero sobre los posibles efectos en el lucro cesante de RWE de la transferencia de tres unidades (Niederaußem K, Neurath F y Neurath G) a una reserva hasta el 31 de diciembre de 2033 (considerando 196), la Comisión señala que estas unidades no son pertinentes para la evaluación de la medida modificada de RWE. Esto se debe a que está previsto que estas unidades cierren en 2030 y Alemania no facilitó cálculos específicos a largo plazo respecto de las siete unidades que cerrarán después de 2027, ya que los datos existentes en el cálculo revisado relativo a las unidades que cierran antes de 2027 son suficientes para justificar el importe de la compensación con arreglo a la medida modificada de RWE. Asimismo, la Comisión toma nota de la explicación de Alemania de que estas nuevas reservas potenciales no están previstas en la Ley de modificación ni en el contrato de modificación, pero en el futuro deberán definirse legalmente en caso de que Alemania decida introducir dichas reservas (considerando 278).
- (425) En conclusión, la Comisión considera que la remuneración que RWE ha recibido por la instalación transferida al mecanismo de cierre diferido y al posible mecanismo de reserva no son pertinentes para la evaluación de la proporcionalidad de la medida modificada de RWE.

6.3.3.1.3.3. Hipótesis alternativas presentadas por Alemania

- (426) Las hipótesis alternativas que Alemania había presentado antes de la Decisión de incoación (véanse los considerandos 50, 54 y 134 de la Decisión de incoación) no son pertinentes para la evaluación de la medida modificada de RWE, ya que, de todas formas, el cierre de las centrales de RWE se ha adelantado a 2030 y la opción de la clausura anticipada no se tuvo en cuenta en el cálculo revisado del lucro cesante de RWE.

6.3.3.1.3.4. Costes adicionales de reconstitución de las minas

- (427) De conformidad con el apartado 425 de las Directrices, la compensación por el cierre anticipado de las actividades rentables relacionadas con el carbón «también podrá cubrir los costes adicionales soportados por las empresas, por ejemplo, los relacionados con costes sociales y medioambientales adicionales, si estos costes se deben directamente al cierre anticipado de las actividades rentables. Los costes adicionales no podrán incluir costes que también se habrían producido en la hipótesis de contraste».
- (428) En el contexto de la medida modificada de RWE, Alemania solo presentó el cálculo revisado del lucro cesante y, más concretamente, del lucro cesante de las unidades de RWE que cerrarán a más tardar el 31 de marzo de 2025, y este cálculo muestra que el VAN del lucro cesante de estas unidades es superior al VAN de la compensación (considerandos 64 y 65). El cálculo revisado no incluye costes adicionales de reconstitución (considerando 269).

⁽¹⁶⁴⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 4 de junio de 2015, Comisión/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, apartado 97.

- (429) Por tanto, dado que en el cálculo revisado no se incluyen costes adicionales de reconstitución y que el lucro cesante de las centrales eléctricas basta para justificar la compensación a RWE, no es necesario cuantificar y evaluar los costes adicionales de reconstitución que pueda soportar RWE por el cierre acelerado.

6.3.3.1.3.5. Conclusión sobre la proporcionalidad

- (430) Por tanto, la Comisión concluye que la medida modificada de RWE es proporcionada.

6.3.3.1.4. Acumulación

- (431) La Comisión observa que Alemania garantizará el cumplimiento de las normas de acumulación para excluir la compensación excesiva, de conformidad con los puntos 56 y 57 de las Directrices (considerando 83).
- (432) Algunos terceros alegaron que la medida, junto con otras medidas alemanas, como los pagos de adaptación (*Anpassungsgeld*), el mecanismo de cierre diferido, los mecanismos de capacidad, etc., podrían dar lugar a una compensación excesiva, ya que podrían acumularse los mismos costes subvencionables (véanse los considerandos 196 y 206). La Comisión no comparte este punto de vista. Los costes subvencionables de la medida notificada se refieren al lucro cesante, mientras que, por ejemplo, el mecanismo de cierre diferido es una medida independiente que se refiere a diferentes costes subvencionables, como concluye la Comisión en la sección 6.3.3.1.3.2. Sucede lo mismo con otros mecanismos de capacidad o, por ejemplo, los pagos de adaptación, que no atañen al lucro cesante de RWE debido al cierre anticipado de las centrales eléctricas de lignito. El apartado 56 de las Directrices se refiere a la acumulación de los mismos costes subvencionables. Por consiguiente, la Comisión considera que no existe acumulación en relación con la medida notificada en lo que se refiere a los apartados 56 y 57 de las Directrices.

6.3.3.1.5. Transparencia

- (433) La Comisión observa que Alemania ha confirmado que garantizará el cumplimiento de los requisitos de transparencia establecidos en los apartados 58, 59 y 61 de las Directrices (véase el considerando 84).

6.3.3.2. Prevención de efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios

- (434) Según el apartado 434 de las Directrices, el Estado miembro deberá señalar y cuantificar los beneficios medioambientales esperados de la medida, siempre que sea posible en términos de ayuda por tonelada equivalente de emisiones de CO₂ evitadas. Además, la Comisión considerará positivamente que las medidas incluyan la cancelación voluntaria de los derechos de emisión de CO₂ a nivel nacional.
- (435) Con arreglo al apartado 435 de las Directrices, es importante garantizar que la medida esté estructurada de forma que limite al mínimo cualquier posible falseamiento de la competencia en el mercado. Si no hay un procedimiento de licitación competitivo, la Comisión evaluará los efectos de la ayuda sobre la competencia y los intercambios basándose en el diseño de la medida y su efecto en el mercado de referencia.
- (436) En primer lugar, tal y como se describe en el considerando 18, Alemania ha estimado que la medida notificada resultará en al menos un ahorro bruto emisiones de CO₂ de 51 millones de toneladas. Por tanto, Alemania ha determinado y cuantificado los beneficios medioambientales esperados de la medida notificada en términos de ayuda por tonelada de emisiones equivalentes de CO₂ evitadas. En segundo lugar, la Comisión también acoge con satisfacción que la Ley de fin de la generación carboeléctrica introduzca anualmente la cancelación de los derechos de emisión de CO₂ a nivel nacional, tal como se describe en el considerando 19. La Ley de fin de la generación carboeléctrica prevé la cancelación de derechos de emisión de CO₂ por un importe equivalente a las reducciones adicionales de emisiones causadas por el cierre de instalaciones de centrales eléctricas de lignito, teniendo en cuenta la intervención de la reserva de estabilidad del mercado. A la hora de determinar la cantidad de derechos de emisión de CO₂ que se suprimirán, Alemania tendría en cuenta las tecnologías de sustitución. Por tanto, la Comisión considera que se cumple el requisito establecido en el apartado 434 de las Directrices.

- (437) En relación con el apartado 435 de las Directrices, la Comisión señala que la existencia de un proceso de licitación con el fin de garantizar que se limite al mínimo el falseamiento de la competencia y los intercambios debe ser la opción preferida a la hora de diseñar una medida. Sin embargo, como se describe en el considerando 32, las autoridades alemanas han presentado argumentos válidos por los que en el presente asunto no debe aplicarse un procedimiento de licitación y la Comisión ha aceptado este punto de vista (considerando 388 y siguientes). Por tanto, la Comisión acepta excepcionalmente la ausencia de un procedimiento de licitación en el presente asunto. Si no hay un procedimiento de licitación competitivo, la Comisión evaluará los efectos de la ayuda sobre la competencia y los intercambios basándose en el diseño de la medida y su efecto en el mercado de referencia.
- (438) La Comisión señala, como se subraya en el considerando 333, que la medida notificada tiene un efecto sobre la competencia en el mercado de la electricidad. En concreto, afectará a la competencia en Alemania y en las zonas vecinas, y es probable que afecte al orden de mérito y, por tanto, al precio al por mayor de la electricidad.
- (439) Sin embargo, la Comisión considera que el diseño de la medida notificada evita efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio. En primer lugar, la medida notificada es limitada en el tiempo, especialmente teniendo en cuenta la eliminación progresiva acelerada de aquí a 2030. En segundo lugar, la medida notificada es proporcionada y se mantiene por debajo del lucro cesante de RWE, es decir, el cálculo revisado de la medida modificada de RWE estima que el lucro cesante de las centrales eléctricas de lignito de RWE sujetas a un cierre anticipado asciende a 2 200 millones EUR en 2022, en comparación con el VAN de la compensación acordada de 1 700 millones EUR. Por tanto, el VAN de la compensación es inferior al lucro cesante estimado (véase el considerando 64) y, por tanto, no puede mejorar la situación financiera del beneficiario. La Comisión observa que estos dos aspectos del diseño de la medida notificada reducen el riesgo de efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios.
- (440) Terceros han expresado su preocupación por que no se produzcan efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios (véanse los considerandos 224 a 229). Alegan que, con la ayuda de la medida notificada, los operadores del lignito podrán introducirse en mercados vecinos o reforzar sus posiciones, como el de la electricidad producida con fuentes de energía renovables, en detrimento de sus competidores. Por ejemplo, si los operadores del lignito invirtieran en centrales eléctricas intensivas en capital para el uso de fuentes de energía renovables, esto daría lugar a un grave falseamiento de la competencia. Además, algunos terceros alegaron que la compensación infringe el artículo 106, leído en relación con el artículo 102 del TFUE, ya que consolida la supuesta posición de RWE como productor de electricidad dominante en el mercado en una situación en la que de todas formas el mercado se está estrechando a favor de RWE (véase el considerando 220).
- (441) Alemania refuta la alegación de terceros de que la compensación beneficia a RWE en el mercado europeo y de que la medida notificada es contraria al artículo 106 del TFUE, leído en relación con el artículo 102 del TFUE (véase el considerando 274). Alemania alegó que la medida notificada no falsea ni amenaza con falsear la competencia ni afecta a los intercambios entre Estados miembros, ya que RWE no ocupa una posición dominante en el mercado (véase el considerando 274).
- (442) La Comisión no está de acuerdo con las opiniones de los terceros. A saber, en primer lugar, la Comisión ha evaluado la hipótesis de contraste y la ha considerado plausible, lo que significa que las centrales de lignito habrían seguido funcionando más allá de la fecha de cierre prevista y, por tanto, RWE habría obtenido los beneficios. Por consiguiente, dado que RWE no está en mejor situación en la hipótesis fáctica en comparación con la hipótesis de contraste, no puede existir una ventaja indebida que permita a RWE introducirse en mercados vecinos o aumentar su posición de mercado. En segundo lugar, la eliminación progresiva del lignito reducirá la capacidad del mercado y permitirá que otras partes, incluidos los productores de fuentes de energía renovables, se introduzcan en el mercado o refuercen su posición. Por tanto, RWE no está recibiendo una ventaja competitiva en comparación con sus competidores debido a la medida modificada de RWE. En tercer lugar, habida cuenta de que se está compensando a la empresa por su lucro cesante (el que habría obtenido sin la eliminación progresiva del lignito), RWE habría tenido la oportunidad de realizar nuevas inversiones también en ausencia de la medida notificada. Por tanto, la medida notificada no reforzará la posición de RWE en el mercado de referencia. Por último, las evaluaciones con arreglo a los artículos 102 y 106 del TFUE no están sujetas a la presente Decisión, ya que esta investigación formal se refiere al artículo 107 del TFUE. Además, la Comisión señala que, como ha confirmado Alemania, RWE no tiene ninguna garantía sobre una ayuda posterior a la inversión como consecuencia del cierre de sus centrales eléctricas. Estas ayudas, en caso de concederse, serán una medida separada concedida a través de licitaciones (véase el considerando 273).

- (443) Un tercero había alegado que la medida beneficiaría a RWE de forma injustificada y, para evitarlo, deberían establecerse compromisos adicionales, como se hizo en el caso de la reestructuración de British Energy plc (en lo sucesivo, el «asunto BE») ⁽¹⁶⁵⁾ (véase el considerando 227). La Comisión no comparte este punto de vista. El asunto BE se evaluó con arreglo a las Directrices de la Comisión sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis (en lo sucesivo, «Directrices de salvamento y reestructuración») ⁽¹⁶⁶⁾, que abordan una situación en la que una empresa en crisis necesita ayuda de salvamento o de reestructuración. Dado que el beneficiario de estos casos no puede permanecer en el mercado sin la intervención del Estado, podrían ser necesarias medidas adicionales para evitar un nuevo falseamiento de la competencia con arreglo a las Directrices de salvamento y reestructuración. Sin embargo, RWE no es una empresa en crisis (véase el considerando 456) y la medida notificada no aborda una situación de salvamento o reestructuración, sino el cierre anticipado de una actividad rentable. Por tanto, el asunto BE no puede utilizarse como analogía en el presente asunto.
- (444) Además, un tercero se refirió a la denominada «sentencia climática» del Tribunal Constitucional alemán de 24 de marzo de 2021, según la cual la eliminación progresiva en 2038 es demasiado tardía para cumplir las metas climáticas de Alemania y, por tanto, la medida no cumple su objetivo. Por tanto, según este tercero, podría decirse que los efectos negativos superan a los positivos, ya que la medida no contribuye a alcanzar los necesarios objetivos climáticos de Alemania (véase el considerando 226). La Comisión observa que la clausura de las instalaciones de RWE se ha adelantado a 2030 y que solo se reclama una compensación por las unidades que cierran a más tardar en 2025. Por consiguiente, el argumento del tercero no es pertinente.
- (445) En conclusión, la Comisión considera que se cumplen los requisitos establecidos en el apartado 435 de las Directrices, y que la medida notificada está diseñada de manera que evita efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios.

6.3.4. *Ponderación de los efectos positivos de la ayuda con los efectos negativos sobre la competencia y los intercambios*

- (446) Como se describe en los puntos 71 y 72 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía, la Comisión sopesará los efectos negativos constatados sobre la competencia y las condiciones de los intercambios de la medida de ayuda con los efectos positivos de la ayuda prevista para las actividades económicas que la reciban, incluyendo su contribución a la protección del medio ambiente y los objetivos de política energética y, más en concreto, a la transición hacia actividades medioambientalmente sostenibles y al logro de los objetivos jurídicamente vinculantes en virtud de la Ley Europea del Clima y los objetivos de la Unión para 2030 en materia de energía y clima. En esta ponderación, la Comisión prestará especial atención al artículo 3 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁶⁷⁾, incluido el principio de «No causar un perjuicio significativo» u otras metodologías comparables.
- (447) Los efectos negativos de la medida sobre la competencia y los intercambios deben estar suficientemente limitados, de modo que el balance general de la medida sea positivo. De acuerdo con el apartado 73 de las Directrices, la Comisión considerará una medida de ayuda compatible con el mercado interior únicamente cuando los efectos positivos superen a los negativos.
- (448) El Tribunal ha aclarado que para evaluar si la medida afecta negativamente a las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común, la Comisión debe ponderar los efectos positivos de la ayuda prevista para el desarrollo de las actividades que esta pretende apoyar y los efectos negativos que dicha ayuda puede tener en el mercado interior ⁽¹⁶⁸⁾.

⁽¹⁶⁵⁾ Decisión de la Comisión, de 27 de noviembre de 2002, relativa a la ayuda estatal NN 101/2002 – Reino Unido – Ayuda de rescate a British Energy plc.

⁽¹⁶⁶⁾ Comunicación de la Comisión «Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis» (DO C 249 de 31.7.2014, p. 1).

⁽¹⁶⁷⁾ Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 (DO L 198 de 22.6.2020, p. 13).

⁽¹⁶⁸⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, apartado 101.

- (449) En el lado negativo de la balanza, tal como se describe en el considerando 439, la medida notificada afectará a la competencia en Alemania y en las zonas vecinas y cambiará el orden de mérito. Sin embargo, como se describe en la sección 6.3.3.2, la medida modificada de RWE está diseñada de manera que se eviten los efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios. En particular, la medida modificada de RWE permite al beneficiario reforzar su posición en el mercado o introducirse en nuevos mercados de una forma que no habría sido posible en la hipótesis de contraste.
- (450) En cuanto al aspecto positivo del equilibrio, la Comisión señala que la eliminación progresiva de la generación de electricidad con lignito facilitará el desarrollo de capacidad eléctrica adicional basada en otras tecnologías, a saber, las fuentes de energía renovables, y permitirá que Alemania alcance su objetivo de neutralidad climática según el calendario previsto, es decir, el objetivo intermedio para 2030 y el objetivo final para 2045 (véase la sección 6.3.2). Por otra parte, la ayuda provocará efectos positivos en términos de beneficios medioambientales, tales como una disminución considerable de las emisiones de CO₂ que asciende a millones de toneladas de CO₂ al año, lo que podría representar aproximadamente el 40 % de las emisiones de CO₂ en Alemania (considerandos 16 y 17). Estas reducciones no se producirían en el mismo plazo sin la medida notificada, ya que RWE no tendría incentivos para poner fin a la explotación de sus instalaciones de lignito rentables. Además, la medida notificada aporta previsibilidad en lo que respecta al cierre de las centrales de lignito, lo que garantizará la seguridad del suministro y ofrecerá garantías a los operadores del lignito en términos de empleo y otros efectos sociales.
- (451) Además, las autoridades alemanas han diseñado la medida notificada de manera que se minimice el posible falseamiento de la competencia derivada de la medida notificada, tal como se describe en el considerando 440. Los efectos positivos de la medida notificada apoyarán, por tanto, la transición hacia actividades medioambientalmente sostenibles y contribuirán a alcanzar los objetivos jurídicamente vinculantes en el marco de la Legislación Europea sobre el Clima y los objetivos de la Unión para 2030 en materia de energía y clima al facilitar el desarrollo de electricidad generada a partir de fuentes de energía alternativas, como las fuentes de energía renovables.
- (452) Además, la medida notificada está en consonancia con el principio de «no causar un perjuicio significativo», ya que dicha medida no apoya la realización de actividades económicas que causen un perjuicio significativo a cualquier objetivo medioambiental, como el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por el contrario, el objetivo de la medida notificada es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y facilitar el desarrollo de la electricidad generada con fuentes de energía alternativas, como las fuentes de energía renovables.
- (453) Por tanto, los efectos positivos de la medida notificada compensan los efectos temporales sobre la competencia en Alemania y en las zonas vecinas, ya que la medida permitirá lograr mayores reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero y está diseñada de manera que limite el falseamiento de la competencia porque está limitada en el tiempo, especialmente en vista de la eliminación acelerada para 2030, es proporcionada y se mantiene por debajo del lucro cesante estimado de RWE (véase el considerando 440). En conjunto, la medida notificada está en consonancia con los objetivos del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, ya que facilita el desarrollo de la actividad económica de la electricidad generada a partir de fuentes alternativas, siempre que dicha ayuda no afecte negativamente a la competencia en forma contraria al interés común.
- (454) En conclusión, la Comisión considera que se cumple el requisito establecido en los apartados 71 a 73 de las Directrices. Así pues, la Comisión considera que los efectos positivos de la medida notificada superan los posibles efectos negativos sobre la competencia y los intercambios.

6.3.5. *Empresas en crisis y sujetas a orden de recuperación*

- (455) La Comisión observa que Alemania ha confirmado que RWE no es una empresa en crisis y que no está sujeta a una orden de recuperación pendiente (considerandos 81 y 82). Por consiguiente, la medida modificada de RWE cumple lo dispuesto en los apartados 14 y 15 de las Directrices ⁽¹⁶⁹⁾.

⁽¹⁶⁹⁾ Esto también implica que no puede compararse con el asunto de reestructuración de British Energy plc, como sugiere un tercero.

6.3.6. *Conclusión sobre la compatibilidad de la ayuda*

- (456) En conclusión, la Comisión considera que la medida modificada de RWE es compatible con el mercado interior, ya que facilita el desarrollo de una actividad económica y no altera indebidamente las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. Además, los efectos positivos de la ayuda superan los efectos negativos sobre la competencia y los intercambios. Por tanto, la medida modificada de RWE es compatible con la sección 4.12.1 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía y con el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

7. CONCLUSIÓN

- (457) La medida modificada de RWE es compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, a la luz de las disposiciones pertinentes de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La medida de la ayuda estatal que la República Federal de Alemania tiene previsto adoptar en favor de RWE por un importe de 2 600 millones EUR es compatible con el mercado interior en el sentido del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Por consiguiente, se autoriza la concesión de la ayuda estatal por un importe de 2 600 millones EUR.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la República Federal de Alemania.

Hecho en Bruselas, el 11 de diciembre de 2023.

Por la Comisión
Margrethe VESTAGER
Vicepresidenta Ejecutiva