



2024/2418

17.9.2024

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2024/2418,
annettu 11 päivänä joulukuuta 2023,
valtiontuesta SA.53625 (2021/C), jonka Saksa on myöntänyt ruskohiilestä luopumista varten
(tiedoksiannettu numerolla C(2023) 8551)
(Ainoastaan englanninkielinen teksti on todistusvoimainen)
(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

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

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

on mainittujen määräysten mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ⁽¹⁾ ja ottaa huomioon niiden huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

- (1) Ilmoitusta edeltävän yhteydenpidon jälkeen Saksa ilmoitti komissiolle 2 päivänä joulukuuta 2020 sähköisellä ilmoituksella SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti yrityksille Lausitz Energie Kraftwerke AG, jäljempänä 'LEAG', ja RWE Power AG, jäljempänä 'RWE', myönnetystä tuesta ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon asteittaista lopettamista varten. LEAG:lle myönnettyyn tukeen viitataan jäljempänä 'LEAG-toimenpiteenä' ja RWE:lle myönnettyyn tukeen 'RWE-toimenpiteenä'. Tukeen kokonaisuutena viitataan jäljempänä 'toimenpiteenä'. Saksa toimitti lisätietoja 13 ja 14 päivänä tammikuuta 2021.
- (2) Komissio sai myös oma-aloitteisia lausuntoja kolmansilta osapuolilta. Green Planet Energyn, jäljempänä 'GPE', ja nimettömän osapuolen huomautukset toimitettiin Saksalle kommentoitavaksi 7 päivänä lokakuuta 2020, ja Saksa vastasi niihin 17 päivänä marraskuuta 2020. Lisäksi LEAG toimitti huomautuksia 10 päivänä joulukuuta 2020.
- (3) Komissio antoi 2 päivänä maaliskuuta 2021 päätöksen, jäljempänä 'aloittamispäätös' ⁽²⁾, LEAG:lle ja RWE:lle myönnettävää tukea koskevan muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta.
- (4) Saksa toimitti huomautuksensa aloittamispäätöksestä 1 päivänä huhtikuuta 2021. Saksan huomautusten lisäksi komissio sai huomautuksia 27 kolmannelta osapuolelta. LEAG ja RWE toimittivat huomautuksensa aloittamispäätöksestä 7 päivänä kesäkuuta 2021. Saksa esitti huomautuksensa kolmansien osapuolten huomautuksista 6 päivänä syyskuuta 2021 ja vastasi 3 päivänä syyskuuta 2021 komission 11 päivänä elokuuta 2021 päivättyyn tietopyyntöön.
- (5) Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistiin 17 päivänä toukokuuta 2022 ilmoitus, jäljempänä 'julkisen kuuleminen' ⁽³⁾, jossa kehoitettiin kolmansia osapuolia esittämään SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti huomautuksia komission tiedonannon "Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle", jäljempänä 'ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivat' ⁽⁴⁾, sovellettavuudesta ja soveltamisesta ja soveltuvien osin kyseisissä suuntaviivoissa, muun muassa niiden 3 ja 4.12 jaksossa, esitetystä sisämarkkinoille soveltuvuuden perusteista suhteessa LEAG-toimenpiteeseen ja RWE-toimenpiteeseen, joiden osalta komissio aloitti muodollisen tutkinnan.

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

⁽²⁾ Komission päätös, annettu 2 päivänä maaliskuuta 2021, valtiontuesta SA.53625 (2020/N) – Saksa – Ruskohiilestä luopuminen (EUVL C 177, 7.5.2021, s. 50).

⁽³⁾ EUVL C 199, 17.5.2022, s. 9.

⁽⁴⁾ EUVL C 80, 18.2.2022, s. 1.

- (6) Komissio ilmoitti 18 päivänä toukokuuta 2022 päivätyllä kirjeellä Saksalle ja aloittamispäätöksen julkaisemisen jälkeen huomautuksia esittäneille kolmansille osapuolille 17 päivänä toukokuuta 2022 julkaistusta kehotuksesta ja kehotti niitä esittämään huomautuksia.
- (7) Saksa ei esittänyt huomautuksia. Komissio sai huomautuksia 19 kolmannelta osapuolelta. LEAG ja RWE toimittivat huomautuksensa 17 päivänä kesäkuuta 2022. Saksa ilmoitti 7 päivänä syyskuuta 2022 päivätyllä kirjeellä, ettei se aio esittää huomautuksia kolmansien osapuolten uusista huomautuksista.
- (8) Saksa toimitti 23 päivänä joulukuuta 2022 komissiolle muutoksia 2 päivänä joulukuuta 2020 annettuun ilmoitukseen. Muutokset koskivat RWE-toimenpidettä ja perustuivat RWE:n kanssa 4 päivänä lokakuuta 2022 tehtyyn sopimukseen hiileen perustuvan sähköntuotannon nopeutetusta lopettamisesta Reinin ruskohiilikaivos-alueella vuoteen 2030 mennessä, jäljempänä 'muutettu RWE-toimenpide' tai 'ilmoitettu toimenpide'.
- (9) Komissio sai 16 päivänä marraskuuta 2022 kahdeksalta osapuolelta muutettua RWE-toimenpidettä koskevia oma-aloitteisia huomautuksia, jotka toimitettiin Saksalle 2 päivänä joulukuuta 2022. Saksa esitti huomautuksensa näistä huomautuksista 11 päivänä tammikuuta 2023.
- (10) Komissio antoi 2 päivänä maaliskuuta 2023 päätöksen muodollisen tutkintamenettelyn laajentamisesta koskemaan RWE-toimenpidettä, jäljempänä 'laajentamispäätös' ⁽⁵⁾.
- (11) Saksa toimitti huomautuksensa laajentamispäätöksestä 31 päivänä maaliskuuta 2023. Komissio sai huomautuksia 12 kolmannelta osapuolelta. RWE toimitti huomautuksensa laajentamispäätöksestä 12 päivänä toukokuuta 2023 ja LEAG 15 päivänä toukokuuta 2023. Saksa esitti huomautuksensa kolmansien osapuolten huomautuksista 6 päivänä heinäkuuta 2023.
- (12) Saksa suostuu poikkeuksellisesti luopumaan vetoamasta SEUT-sopimuksen 342 artiklasta, luettuna yhdessä neuvoston asetuksen N:o 1/1958 ⁽⁶⁾ 3 artiklan kanssa, johtuviin oikeuksiinsa ja hyväksymään tämän päätöksen sekä sitä koskevan tiedoksiannon laatimisen englannin kielellä.

2. PÄÄTÖKSEN SOVELTAMISALA

- (13) Komissio katsoo, että jotkin aloittamispäätöksessä kuvatut tosiseikat ja olosuhteet ovat muuttuneet kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen, ja muun muassa aloittamispäätöksessä määriteltyä RWE-toimenpidettä on muutettu kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen erityisesti laitosten sulkemisajankohtien ja RWE:n menetettyjen voittojen laskennan osalta. Tästä syystä komissio laajensi laajentamispäätöksellä tutkintamenettelyn soveltamisalaa.
- (14) Tämän päätöksen soveltamisala rajoittuu muutetun RWE-toimenpiteen arviointiin. LEAG-toimenpidettä koskeva komission muodollinen tutkintamenettely on käynnissä, eikä LEAG-toimenpide kuulu tämän päätöksen soveltamisalaan, vaan sitä arvioidaan erikseen.
- (15) Komissio toteaa, että RWE-toimenpidettä ei alun perin ja sellaisena kuin se on muutettuna myönnetty tukiohjelman perusteella eikä se ole tukiohjelman perusteella myönnettävää tukea, josta on ilmoitettava. Näin ollen komissio katsoo, että kyseessä on valtiontukia koskevan menettelyasetuksen ⁽⁷⁾ 1 artiklan e alakohdassa määritelty yksittäinen tukitoimenpide. RWE:lle ja LEAG:lle maksettavat korvaukset ovat kaksi erillistä toimenpidettä, eivätkä ne kuulu mihinkään tukiohjelmaan. Tämä johtuu seuraavista seikoista: i) oikeusperustassa (ks. jäljempänä johdanto-osan 30 kappale) ei määritellä toimenpiteen tuensaajia yleisesti ja abstraktisti, vaan siinä mainitaan selkeästi ja yksiselitteisesti, että tuensaajia on kaksi (RWE ja LEAG); ii) korvaus liittyy tiettyyn tilanteeseen (ruskoihiilestä luopumiseen); ja iii) oikeusperustassa vahvistetaan näille kahdelle tuensaajalle maksettavat erityiset ja erilliset määrät sekä ajanjakso. Oikeusperustan 44 §:n 1 momentissa vahvistetaan RWE:n oikeus 2,6 miljardin euron korvaukseen ja LEAG:n oikeus 1,75 miljardin euron korvaukseen. Lisäksi Saksa ja nämä toiminnanharjoittajat allekirjoittivat julkisoikeudellisen sopimuksen ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon vähentämisestä ja lopettamisesta Saksassa, jäljempänä 'vuoden 2021 sopimus'.

⁽⁵⁾ EUVL C 131, 14.4.2023, s. 45.

⁽⁶⁾ Neuvoston asetus N:o 1 Euroopan talousyhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä (EYVL 17, 6.10.1958, s. 385/58).

⁽⁷⁾ Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 248, 24.9.2015, s. 9).

3. ILMOITETUN TOIMENPITEEN YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS

3.1 Saksan ilmastotavoitteet ja ilmoitetun toimenpiteen tavoite

- (16) Saksan tavoitteena on saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2045 mennessä. Tässä yhteydessä Saksa on asettanut vuodelle 2030 välitavoitteen vähentää koko talouden kasvihuonekaasupäästöjä kansallisella tasolla vähintään 65 prosenttia vuoden 1990 tasoon verrattuna. Saksan kansalliset ilmastotavoitteet on vahvistettu liittovaltion ilmastolaissa (Bundes-Klimaschutzgesetz), joka hyväksyttiin vuonna 2019 ja jota muutettiin vuonna 2021. Liittovaltion ilmastolaissa määrittellään kasvihuonekaasujen määrälliset vuotuiset päästöraajat vuosiksi 2020–2030 kuudelle yksittäiselle alalle, jotka ovat energia-ala, teollisuus, rakennukset, liikenne, maatalous, jätteet ja muut alat. Tavoitteet on asetettu EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevien suunnitelmien mukaisesti, ja ne noudattavat lineaarista kehityspolkua⁽⁸⁾. Lisäksi EU:n taakanjakoasetuksen⁽⁹⁾ mukaiset päästöraajat (jotka kattavat päästökauppajärjestelmän ulkopuoliset alat) ovat oikeudellisesti sitovia. Saksa toteaa, että energia-alan erityistavoite on saavutettava ajoissa, jotta näissä rajoissa voidaan pysyä. Energia-alan hiilidioksidipäästöjä on vähennettävä vuoden 2022 noin 257 miljoonasta hiilidioksidiekvivalenttitonniin⁽¹⁰⁾ 108 miljoonaan hiilidioksidiekvivalenttitonniin vuoteen 2030 mennessä.
- (17) Saksa katsoo, että hiileen perustuvan sähköntuotannon vähentäminen on ratkaisevan tärkeää maan ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Saksa aikoo luopua hiileen perustuvasta sähköntuotannosta viimeistään vuoteen 2038 mennessä. Tämä koskee sekä kivi- että ruskohiiltä. Vuonna 2022 hiileen perustuvan sähköntuotannon osuus Saksan sähköpaletista oli 31 prosenttia, ja ruskohiilen osuus tästä oli 20 prosenttiyksikköä⁽¹¹⁾. Alustavien tietojen mukaan ruskohiilivoimalat tuottivat 110 miljoonaa tonnia hiilidioksidia vuonna 2021⁽¹²⁾. Tämä oli noin 51 prosenttia sähköalan hiilidioksidipäästöistä kyseisenä vuonna⁽¹³⁾.
- (18) Saksa arvioi, että RWE:n ruskohiilivoimalat, joihin ruskohiilestä luopuminen vaikutti, aiheuttivat noin 67 miljoonaa tonnia hiilidioksidipäästöjä vuonna 2018 ja noin 52 miljoonaa tonnia hiilidioksidipäästöjä vuonna 2019⁽¹⁴⁾. Saksa totesi, että ilmoitetun toimenpiteen ympäristöhyötyjen tarkka määrällinen määrittäminen on monimutkaista ja riippuu suuresti siinä käytettävistä oletuksista. Tarkistetussa laskelmassa käytettyjen oletusten perusteella (ks. 3.6 jakso) Saksa laski, että ilmoitetulla toimenpiteellä säästettäisiin bruttomääräisesti 51 miljoonaa tonnia hiilidioksidipäästöjä. Koska tarkistettu laskelma koskee kuitenkin vain osaa RWE:n ruskohiilivoimaloista, tässä arvioissa aliarvioidaan merkittävästi kokonaisvaikutus eikä tuen määrää vältettyjen päästöjen hiilidioksidiekvivalenttitonniin kohti ole mahdollista ilmoittaa. Tällainen luku olisi myös hyvin epätarkka, koska siinä ei oteta huomioon mahdollista rebound-ilmiötä⁽¹⁵⁾.

⁽⁸⁾ Saatavilla verkko-osoitteessa <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BjNR251310019.html>.

⁽⁹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/842, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi, sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta (EUVL L 156, 19.6.2018, s. 26).

⁽¹⁰⁾ Saatavilla verkko-osoitteessa <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⁾ Saatavilla verkko-osoitteessa <https://www.ag-energiebilanzen.de/>. Saksan sähköpalettia koskevien vuoden 2022 tietojen mukaan ruskohiileen perustuvan energiantuotannon määrä oli 116 TWh eli 20 prosenttia tuotannosta.

⁽¹²⁾ Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990–2022, Umweltbundesamt, huhtikuu 2023, s. 23, saatavilla osoitteessa https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023_05_23_climate_change_20-2023_strommix_bf.pdf.

⁽¹³⁾ Asiakirjan Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990–2022 (Umweltbundesamt, huhtikuu 2023, s. 23) mukaan sähköalan hiilidioksidipäästöt olivat 215 miljoonaa tonnia vuonna 2021.

⁽¹⁴⁾ Laskelma perustuu Sähkö-ENTSON avoimuusfoorumin blokkikohtaisiin tietoihin tuntikohtaisista sähköntuotantomääristä, jotka on arvioitu Reinin ruskohiilikaivosalueella sovellettavan ruskohiilen päästökertoimen ja voimalaitoskohtaisten hyötysuhteiden perusteella.

⁽¹⁵⁾ Tehokkuuden lisääntyminen alentaa usein tuotteiden tai palvelujen kustannuksia, mikä puolestaan saattaa lisätä kulutusta (alennettujen hintojen vuoksi), jolloin alkuperäiset säästöt kumoutuvat osittain. Tätä kutsutaan rebound-ilmiöksi. Lisätietoja ilmiöstä on seuraavassa osoitteessa: <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/waste-resources/economic-legal-dimensions-of-resource-conservation/rebound-effects>.

- (19) Lisäksi Saksa toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen oikeusperustassa (ks. johdanto-osan 30 kappale) säädetään hiilidioksidipäästöoikeuksien mitätöinnistä, joka vastaa ruskohiilivoimaloiden sulkemisen aiheuttamia ylimääräisiä päästövähennyksiä, kun otetaan huomioon markkinavakauserävarannon interventio ⁽¹⁶⁾. Määrittäessään poistettavien hiilidioksidipäästöoikeuksien lukumäärän Saksa ottaa huomioon korvaavat tekniikat.
- (20) Saksa katsoo, että ilmoitetulla toimenpiteellä pyritään poistamaan voimat ennakoitavissa olevan ja pakollisen käytöstäpoistopolun mukaisesti käytöstä ennen kuin niiden tekninen ja taloudellinen elinkaari päättyy. Tämä johtaa sähköntuotantokapasiteetin vähenemiseen markkinoilla, vaikka sähkön kysyntä pysyy samana tai kasvaa tulevaisuudessa. Myös muut markkinatoimijat hyötyvät pakollisen käytöstäpoistopolun tarjoamasta ennustettavuudesta, koska sen avulla myös niille on selvää, milloin tuotantokapasiteetti poistuu markkinoilta. Näin ollen tuotantokapasiteetin vähentäminen ruskohiilivoimaloiden asteittaisella käytöstä poistamisella luo tilaa muun tuotantokapasiteetin, muun muassa uusiutuvien energialähteiden, lisäämiselle.
- (21) Saksa toteaa lisäksi, että ilmoitetun toimenpiteen tavoitteena on poistaa ruskohiilivoimat asteittain käytöstä ja vähentää tällä tavalla merkittävästi sähköalan kasvihuonekaasupäästöjä, mikä puolestaan johtaa siihen, että Saksa saavuttaa ilmastonutraaliustavoitteensa vuoteen 2045 mennessä ja täyttää vuoden 2030 välitavoitteen. Saksa huomauttaa lisäksi, että vaikka uusiutuvien energialähteiden osuus Saksan sähköpaletissa on jo nyt suuri (esimerkiksi uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön osuus kasvoi 47 prosenttiin vuonna 2022 ⁽¹⁷⁾) ja uusiutuvien energialähteiden tuotanto lisääntyi vuoden 2023 ensimmäisellä neljänneksellä 50,3 prosenttiin Saksan sähkönkulutuksesta ⁽¹⁸⁾), se ei ole riittävä Saksan asettamien ilmastonutraaliustavoitteiden saavuttamiseksi ajoissa.
- (22) Saksan näkemyksen mukaan ruskohiilestä luopumiseen liittyviä päästövähennyksiä tarvitaan Saksan ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi huolimatta siitä, että uusiutuvien energialähteiden osuus kasvaa. Jo pelkkä uusiutuvien energialähteiden käytön lisääminen lisäisi hiilettömästi tuotetun sähkön tarjontaa markkinoilla aiheuttamatta uusia päästöjä, mutta se ei vähentäisi riittävän nopeasti jo olemassa olevaa päästöjä tuottavaa tuotantokapasiteettia. Tämä koskee erityisesti ruskohiilivoimaloita, joiden käyttökustannukset ovat suhteellisen alhaiset ja joiden sulkeminen markkinoilta on epätodennäköisempää kuin kalliimpien ja vähemmän päästöjä tuottavien vaihtoehtojen fossiilisten polttoaineiden (kuten kaasun). Näin ollen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan sekä uusiutuvien energialähteiden käytön lisäämistä että fossiilisiin polttoaineisiin perustuvan olemassa olevan tuotantokapasiteetin vähentämistä. Tästä syystä valtion toimenpiteet ovat Saksan mukaan tarpeellisia.

3.2 Politiikkatoimien laatiminen

- (23) Varmistaakseen yhteiskunnallisen konsensuksen tarkistetusta energia- ja ilmastopolitiikasta Saksan hallitus nimitti 6 päivänä kesäkuuta 2018 kasvua, rakennemuutosta ja työllisyyttä käsittelevän komission, jäljempänä 'hiilikomissio', jonka jäsenet edustivat laajasti erilaisia yhteiskunnallisia, poliittisia ja taloudellisia toimijoita.
- (24) Hiilikomission ehdotukset esiteltiin tammikuussa 2019, ja niillä pyrittiin saavuttamaan kansalliset ilmastotavoitteet ja turvaamaan samalla energiaturvallisuus, sähkön kohtuuhintaisuus ja hiilikaivosalueiden työntekijöiden tulevaisuudennäkymät. Hiilikomissio ehdotti, että kivihiiileen ja ruskohiileen perustuvasta sähköntuotannosta luovutaan asteittain vuoteen 2038 mennessä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi se ehdotti sekä hallituksen ja ruskohiilen tuottajien yhteisesti sopimia toiminnan lopettamista koskevia järjestelyjä että tarjouskilpailuja, joilla kannustetaan kivihiiilivoimaloiden ja pienten ruskohiilivoimaloiden ennen aikaiseen sulkemiseen.
- (25) Hiilikomission ehdotusten lisäksi Saksa arvioi seuraavia vaihtoehtoisia toimienpiteitä suunniteltujen hiilidioksidipäästövähennysten aikaan saamiseksi: i) tukeutuminen EU:n nykyiseen päästökauppajärjestelmään ja uusiutuvaa energiaa koskeviin tavoitteisiin; ii) hiilidioksidin kansallinen vähimmäishinta aloilla, jotka jo kuuluvat EU:n päästökauppajärjestelmän piiriin; ja iii) sääntelyyn perustuva toiminnan lopettaminen ilman korvausta. Saksa selitti, että näitä vaihtoehtoja ei valittu seuraavista syistä:

⁽¹⁶⁾ Markkinavakauserävarannon tavoitteena on poistaa EU:n päästökauppajärjestelmään vuodesta 2009 lähtien kertynyt päästöoikeuksien ylijäämä ja parantaa järjestelmän kykyä sietää merkittäviä häiriöitä mukauttamalla huutokaupattavien päästöoikeuksien tarjontaa.

⁽¹⁷⁾ Saatavilla verkko-osoitteessa <https://www.bdew.de/service/publikationen/jahresbericht-energieversorgung/>.

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

- (26) Vaihtoehto i: EU:n päästökauppajärjestelmään tukeutuminen olisi johtanut päästövähennyksiin Euroopan tasolla, mutta se ei olisi mahdollistanut kansallisten päästövähennystavoitteiden saavuttamista vastaavalla kohdennetulla tavalla. Ei olisi ollut mahdollista suunnitella etukäteen asteittaista sulkemispolkua, millä olisi ollut suurempi vaikutus energiaturvallisuuteen ja alan työnteekijöihin.
- (27) Vaihtoehto ii: Hiilidioksidin vähimmäishinta olisi lisännyt energia-alan ja teollisuuden kustannuksia. Tämä asettaisi saksalaiset yritykset epäedulliseen asemaan ja vääristäisi sisämarkkinoita. Kuten vaihtoehdossa i, vaikutusta hiileen perustuvaan sähköntuotantoon olisi vaikea ennustaa, eikä asteittaista vähentämispolkua olisi voitu suunnitella etukäteen. Lisäksi hinnan asettaminen oikealle tasolle on haastavaa. Jos hinta asetettaisiin liian alhaiseksi, toivottujen ympäristötulosten saavuttaminen kestäisi kauemmin. Hinnan asettaminen liian korkeaksi saattaisi aiheuttaa sen, että merkittävä määrä hiilivoimaloita suljetaan äkillisesti, ja tämä voisi aiheuttaa kielteisiä sosiaalisia vaikutuksia ja uhata energiaturvallisuutta. Samat perustelut pätevät muihin politiikkatoimiin, joilla on vastaavia vaikutuksia, kuten kivihiiilen ja ruskohiilen korkeampaan valmisteveroon, hiiliveroon tai tiukempiin ympäristönsuojelun tasoa koskeviin vaatimuksiin.
- (28) Vaihtoehto iii: Toiminnan lopettaminen sääntelykeinoin vuodesta vuonna 2020 ilman korvausta olisi merkinnyt voimakkaampaa puuttumista yksittäisten toiminnanharjoittajien omistusoikeuksiin.
- (29) Saksa teki myös täydentäviä arviointoja, joiden tarkoituksena oli auttaa suunnittelemaan hiilestä luopumista koskevia toimenpiteitä. Saksa tarkasteli erityisesti ruskohiilivoimaloiden odotettua kannattavuutta tulevaisuudessa sekä toiminnanharjoittajille kaivosalueiden kunnostuksesta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia, jos niiden ruskohiilivoimalat suljettaisiin suunniteltua aikaisemmin.

3.3 Oikeusperusta

3.3.1 Alkuperäinen oikeusperusta

- (30) Toimenpiteen alkuperäinen oikeusperusta on 8 päivänä elokuuta 2020 annettu laki hiileen perustuvan sähköntuotannon vähentämisestä ja lopettamisesta ja muiden lakien muuttamisesta, jäljempänä 'toiminnan lopettamista koskeva laki'. Toiminnan lopettamista koskevassa laissa asetetaan seuraavat Saksan hiileen perustuvan sähköntuotannon vähentämistä ja lopettamista koskevat tavoitteet:

Taulukko 1

Hiilipohjaista sähköntuotantoa koskevat tavoitteet Saksassa

Tavoiteajankohta	Kokonaistavoitetaso (GW)	Kivihiiiltä koskeva tavoite (GW)	Ruskohiiltä koskeva tavoite (GW)
31.12.2022	30	15	15
1.4.2030	17	8	9
31.12.2038	0	0	0

Lähde: Toiminnan lopettamista koskevan lain 1 §:n 2 momentin 4 kohta.

- (31) Näiden vähennystavoitteiden saavuttamiseksi toiminnan lopettamista koskevassa laissa säädetään hiilipohjaisen sähköntuotannon lopettamisesta asteittain ja tasaisesti. Tuotannon asteittaisessa lopettamisessa käytettävien välineiden suunnittelu perustui pitkälti hiilikomission ehdotuksiin. Ruskohiilen asteittaista käytöstä poistamista ja siitä saatavia korvauksia tarkennetaan Saksan hallituksen ja toiminnanharjoittajien välisellä neuvottelumenettelyllä. Kivihiiilen asteittaista käytöstä poistamista kannustettaisiin vuosittaisilla huutokaupoilla vuosina 2020–2026 sekä lopettamalla toimintaa sääntelyyn perustuen ja ilman korvausta vuosina 2027–2038 ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ Komission päätös, annettu 25 päivänä marraskuuta 2020, valtiontuesta SA.58181 (2020/N) – Saksa – Tarjousmenettely kivihiiilen käytön asteittaista lopettamista varten Saksassa (EUVL C 41, 5.2.2021, s. 1), jäljempänä 'Saksassa toteutettavaa kivihiilestä luopumista koskeva päätös'.

- (32) Saksa selitti, että se päätti olla sulkematta ruskohiilivoimaloita huutokauppojen avulla, koska ruskohiililaitokset liittyvät erottamattomasti kaivoksiin, mikä edellyttää systemisempää lähestymistapaa. Koska ruskohiilen lämpöarvo on suhteellisen alhainen ja sen pitkät kuljetukset ovat siksi taloudellisesti kannattamattomia, ruskohiili käytetään perinteisesti louhintapaikkojen lähellä. Näin ollen Reinin alueen voimalat käyttävät ruskohiiltä, joka on louhittu samalla alueella yksinomaan RWE:lle kuuluvista kaivoksista. Sen vuoksi kaivosten elinkaareen ja louhintamääriin vaikuttavilla päätöksillä on suora vaikutus niiden lähellä sijaitseviin voimalaitoksiin, koska ne eivät voi toimia ilman kaivoksia. Saksa on lisäksi osoittanut, että ruskohiilen louhinta edellyttää siihen liittyvien alueiden suuren koon vuoksi maankäytön suunnittelua pitkällä aikavälillä ja pitkää käsittelyaikaa muutoksia suunniteltaessa. Näin ollen laitosten sulkemisaikatauluun vaikuttavat myös tekniset ja suunnitteluun liittyvät näkökohdat. Tästä syystä olisi vaikea toteuttaa huutokauppa, jonka tuloksista ei ole varmuutta. Saksan kivihiilivoimaloiden ei tarvitse ottaa huomioon tällaisia maankäytön suunnitteluun liittyviä näkökohtia, koska ne voivat tuoda polttoainettaan aina Australiasta asti. Lisäksi on vain kaksi merkittävää toimijaa, joilla on huomattava tuotantokapasiteetti (RWE ja LEAG, joiden määräysvallassa oli yhteensä 90 % Saksan ruskohiilikapasiteetista hiilestä luopumista koskevan prosessin alussa), ja tämä vaikeuttaa aidosti kilpailuun perustuvan huutokaupan järjestämistä.
- (33) Saksan hallitus voi tehdä toiminnan lopettamista koskevan lain nojalla julkisoikeudellisen sopimuksen ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajien kanssa säännelläkseen ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon vähentämisen ja lopettamisen ehtoja ⁽²⁰⁾. Tämän perusteella Saksa ja ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajat laativat ehdot, jotka sisältyivät vuoden 2021 sopimukseen. Saksan parlamentti hyväksyi vuoden 2021 sopimuksen 13 päivänä tammikuuta 2021.
- (34) Saksa arvioi toiminnan lopettamista koskevan lain mukaisesti säännöllisesti näiden toiminnan lopettamisessa käytettävien välineiden vaikutusta, erityisesti niiden vaikutusta hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen sekä energiaturvallisuuteen ja sähkön hintoihin. Arvioinnit on määrää toteuttaa vuosina 2022 ⁽²¹⁾, 2026, 2029 ja 2032 ⁽²²⁾.
- (35) Toimenpiteen mukaisesta ennenaikaisesta sulkemisesta maksettavan korvauksen lisäksi Saksa aikoo maksaa korvauksia kolmelle yksikölle, kun ne aloittavat lykätyn sulkemismenettelyn (Zeitlich gestreckte Stilllegung), 1–4 vuoden ajan ennen niiden pysyvää sulkemista ⁽²³⁾. Tämä koskee kahta LEAG:n yksikköä ja yhtä RWE:n yksikköä (Niederaußem G tai H). Toiminnan lopettamista koskevassa laissa ja vuoden 2021 sopimuksessa kuvattu ennenaikaisesta sulkemisesta maksettava korvaus ei sisällä mahdollista lykätystä sulkemismenettelystä saatavaa korvausta. Lykätystä sulkemismenettelystä maksettaisiin erillinen korvaus, joka perustuu pääasiassa menetettyihin voittoihin, joita voimalat olisivat saaneet niinä vuosina, joina ne ovat menettelyssä, jos niiden olisi sallittu jatkaa toimintaansa markkinoilla kyseisinä vuosina. Korvaus määritettäisiin sovellettavaan oikeusperustaan liitetyn vahvistetun laskukaavan perusteella ⁽²⁴⁾. Saksa ei ole ilmoittanut lykättyä sulkemismenettelyä komissiolle EU:n valtiontukisääntöjen mukaista arviointia varten.

3.3.2 Alkuperäisen oikeusperustan muuttaminen

- (36) Saksa hyväksyi 19 päivänä joulukuuta 2022 lain ruskohiilestä luopumisen nopeuttamisesta Reinin kaivosalueella ⁽²⁵⁾, jäljempänä 'muutoslaki', jolla muutetaan toiminnan lopettamista koskevaa lakia. Lisäksi Saksa ja RWE allekirjoittivat 16 päivänä joulukuuta 2022 sopimuksen, jäljempänä 'muutossopimus', jolla muutettiin vuoden 2021 sopimusta. Saksa toimitti nämä muutokset komissiolle 23 päivänä joulukuuta 2022.

⁽²⁰⁾ Toiminnan lopettamista koskevan lain 1 §:n 5 momentin 49 kohta.

⁽²¹⁾ Saksa on vahvistanut, että vuoden 2022 arviointia lykättiin energiakriisiin vuoksi. Se on tarkoitus saattaa päätökseen mahdollisimman pian.

⁽²²⁾ Toiminnan lopettamista koskevan lain 1 §:n 7 momentin 54 kohta.

⁽²³⁾ Ks. aloittamispäätöksen 2.2.4 jakso.

⁽²⁴⁾ Ks. toiminnan lopettamista koskevan lain 50 §:n liite 3.

⁽²⁵⁾ Lain alkuperäinen nimi: Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier. Saatavilla verkko-osoitteessa http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl122s2479.pdf.

- (37) Toiminnan lopettamista koskeva laki (ks. 10 §⁽²⁶⁾), vuoden 2021 sopimus (ks. 25 kohta⁽²⁷⁾) ja muutoslaki (ks. 3 §⁽²⁸⁾) sisältävät lykkäysehdon, jonka mukaan RWE:lle maksettava korvaus edellyttää, että komissio hyväksyy valtiontuen. Koska muutossopimus on vuoden 2021 sopimuksen muuttamista koskeva sopimus ja koska sillä ei muuteta lykkäysehtoa, vuoden 2021 sopimuksen alkuperäinen lykkäysehto on edelleen voimassa. Tukea ei ole vielä myönnetty eikä RWE:lle ole vielä suoritettu maksuja.
- (38) Vuoden 2021 sopimuksessa määrätään mahdollisuudesta muuttaa sopimusta yhteisellä sopimuksella (sopimuksen 20–21 kohta). Saksa ja RWE käyttivät tätä mahdollisuutta tehdessään muutossopimuksen, jolla muutettiin tiettyjen RWE:n yksiköiden sulkemisajankohtia, kuten tämän päätöksen 3.5 jaksossa selostetaan.

3.4 Syyt muodollisen tutkintamenettelyn aloittamiseen

- (39) Komissio suhtautui epäillen RWE-toimenpiteen oikeasuhteisuuteen. Käytettävissä olleiden tietojen ja aloittamispäätöksessä kuvailtujen seikkojen perusteella komissio pyysi selvennyksiä ja kommentteja erityisesti seuraavista seikoista (ks. aloittamispäätöksen 3.3.1 jakso): i) pitkälle tulevaisuuteen ulottuvat menetetyt voitot; ii) lykätty sulkemismenettely; iii) Saksan esittämät vaihtoehtoiset skenaariot; ja iv) kaivosalueiden kunnostuksesta aiheutuvat lisäkustannukset.

3.4.1 Pitkälle tulevaisuuteen ulottuvat menetetyt voitot

- (40) Komissio esitti aloittamispäätöksessä (ks. johdanto-osan 123–132 kappale) epäilyjä oletuksista, joiden perusteella Saksa teki RWE:n ja LEAG:n sekä tosiasiallisessa että vaihtoehtoisessa skenaariossa menettämiä voittoja koskevat laskelmat. Epäilykset koskivat erityisesti seuraavia seikkoja:
- Ruskohiilivoimaloiden toiminnan kesto ilman toiminnan lopettamista koskevaa lakia: Komissio epäili sitä, että ruskohiilivoimalat toimisivat ilman toiminnan lopettamista koskevaa lakia vielä 48–70 vuotta tai että voimalat eivät edellyttäisi huomattavia investointeja niiden parantamiseksi siinä määrin, että ne voisivat mahdollisesti saavuttaa näin pitkän käyttöiän.
 - Ennusteisiin liittyvät epävarmuustekijät: Komission mielestä oli epäselvää, otetaanko 7,5 prosentin diskonttokorossa riittävästi huomioon ennusteisiin liittyvät suuret riskit ja epävarmuustekijät vai olisiko suunniteltava lisäkorjausmekanismeja.

⁽²⁶⁾ "1 §:n 18 momentin 8 kohdan, 20 momentin 1 kohdan ja 21 ja 23 momentin säännöksiä lisämaksun myöntämisestä ja kivihiililäisämaksua koskevan oikeuden syntymisestä kivihiiltä koskevassa tarjousskilpailussa, **1 §:n 5 momentin säännöksiä ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon vähentämisestä ja lopettamisesta, mukaan lukien näiden säännösten mukaisesti tehty julkisoikeudellinen sopimus**, sekä 7 §:ssä säädettyjä muutoksia lämmön ja sähkön yhteistuotannosta annettuun lakiin, **ei voida soveltaa ennen kuin Euroopan komissio on hyväksynyt ne valtiontukilainsäädännön nojalla**. Jos ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu hyväksyntä myönnetään, ensimmäiseen virkkeen säännöksiä voidaan soveltaa ainoastaan vastaavan hyväksynnän mukaisesti ja sen voimassaolon ajan. Liittovaltion talous- ja energiaministeriö julkaisee liittovaltion virallisessa lehdessä päivämäärän, jona valtiontukilainsäädännön mukainen hyväksyntä annetaan tiedoksi." (Suomenkielinen käännös englanninkielisen konekäännöksen perusteella, lihavointi lisätty).

⁽²⁷⁾ "Tämän sopimuksen 1 ja 2 osan mukaisten sopimuspuolen **oikeuksien ja velvollisuuksien edellytyksenä** on, että Euroopan komissio **hyväksyy tämän sopimuksen valtiontukilainsäädännön ja [toiminnan lopettamista koskevan lain 9 §:n]** ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon vähentämistä ja lopettamista koskevien **säännösten nojalla** tai antaa vastaavan ilmoituksen siitä, että valtiontukilainsäädännön mukainen tarkastelu voidaan saattaa myönteiseen päätökseen muulla tavoin kuin hyväksymällä. Liittovaltion talous- ja energiaministeriön on ilmoitettava viipymättä laitosten toiminnanharjoittajille hyväksynnän tai ilmoituksen antamisesta." (Suomenkielinen käännös englanninkielisen konekäännöksen perusteella, lihavointi lisätty).

⁽²⁸⁾ "Elokuun 8 päivänä 2020 annetun hiileen perustuvan sähköntuotannon lopettamisesta annetun lain (liittovaltion virallinen lehti I, s. 1 818), jota on viimeksi muutettu ruskohiilestä luopumisen nopeuttamisesta Reinin kaivosalueella 19 päivänä joulukuuta 2022 annetun lain (Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier) (liittovaltion virallinen lehti I, s. 2 479) 1 §:llä, 44 ja 45 §:n **ruskohiililaitosten käytöstäpoistosta maksettavia korvauksia koskevia säännöksiä** sekä kivihiilivoimaloiden lopettamisesta annetun lain 50 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä säädettyjä pidennetystä käytöstäpoistosta maksettavia korvauksia koskevia säännöksiä **voidaan soveltaa vain jos ja siltä osin kuin Euroopan komissio on antanut hyväksyntänsä valtiontukilainsäädännön nojalla** tai jos ja siltä osin kuin Euroopan komissio on ilmoittanut, että valtiontukilainsäädännön mukainen tarkastelu voidaan saattaa päätökseen muulla tavoin." (Suomenkielinen käännös englanninkielisen konekäännöksen perusteella, lihavointi lisätty).

- c) Polttoaineen ja hiilidioksidin hinnat: Komissio ilmaisi epäilyksiä voimaloiden menetettyjä voittoja koskevasta laskelmasta, koska Saksan mallissa käytettiin Kansainvälisen energijärjestön ennusteita vuodelta 2018 eikä siinä ilmeisesti otettu huomioon viimeaikaista markkinakehitystä eikä etenään vuonna 2019 ja sen jälkeen (eli siihen asti, kun Saksan hallitus ja molemmat tuensaajat allekirjoittivat sopimuksen) tapahtuneita hiilidioksidin hinnannousuja ja EU:n tason kunnianhimoisempia ilmastotoimia.
- d) Yksittäisten voimaloiden tasolla toimitetut tiedot koskivat vain kahta yksikköä, minkä vuoksi komission oli vaikea tarkistaa Saksan laskelmaa kaikkien suljettavien voimaloiden osalta.
- e) Saksa ei toimittanut komissiolle herkkyyksianalyysiä, jonka perusteella komissio voisi arvioida syöteparametrien vaikutusta mallin tuotokseen.

3.4.2 Lykätty sulkemismenettely

- (41) Komissio totesi aloittamispäätöksessä (ks. johdanto-osan 133 kappale), että RWE ja LEAG saavat korvauksen myös kolmesta laitoksesta niiden siirtyessä lykättyyn sulkemismenettelyyn, ja ilmaisi epäilyksensä siitä, tarvitaanko näitä lisämaksuja voimaloiden sulkemiseksi.

3.4.3 Saksan esittämät vaihtoehtoiset skenaariot

- (42) Komissio esitti aloittamispäätöksessä (ks. johdanto-osan 134 kappale) epäilyksiä sen suhteen, ovatko aikaistettua käytöstäpoistoa koskevat skenaariot, jotka Saksa esitti vaihtoehtoisina skenaarioina korvausmäärien perustelemiseksi, merkityksellisiä oikeasuhteisuuden arvioinnin kannalta. Komissio totesi aikaistetun vaihtoehdon toteutumisen olevan epävarmaa, ja jos se toteutuu, on epävarmaa, sovellettaisiinko aikaistamista kolmen vuoden ajan ja sovellettaisiinko sitä kaikkiin vuoden 2030 jälkeen suljettaviin yksiköihin, kuten Saksan skenaariossa oletetaan.
- (43) Lisäksi komissio totesi aloittamispäätöksessä (ks. johdanto-osan 135 kappale) ainoastaan LEAG-toimenpiteen osalta, että Saksan laskelmien mukaan LEAG:n odotettujen menetettyjen voittojen nettonykyarvo ei ylittäisi korvauksen nettonykyarvoa skenaariossa, jossa LEAG ei laajentaisi kaivostoimintaansa Mühlrosen ja Welzow-Süd TA 2:n alueelle. Sen vuoksi komissio epäili, onko LEAG:lle maksettava korvaus oikeasuhteinen.

3.4.4 Kaivosalueiden kunnostuksesta aiheutuvat lisäkustannukset

- (44) Komissio ilmaisi aloittamispäätöksessä (ks. johdanto-osan 137–139 kappale) epäilyksensä lisäkustannusten määrästä, koska Saksan toimittama BET/EY:n toteuttama tutkimus perustuu muihin kuin toiminnan lopettamista koskevan lain mukaisiin sulkemisajankohtiin, tutkimuksessa on käytetty julkisesti saatavilla olevia tietoja ja siinä myönnetään, että kustannukset voivat vaihdella.
- (45) LEAG-toimenpiteen osalta komissio epäili myös, oliko lisäkustannusten määrittämiseen liittyvään vaihtoehtoiseen skenaarioon aiheellista sisällyttää toiminnan laajentaminen Mühlrose- ja Welzow-Süd TA 2 -kaivossektoreille, koska tutkimuksen mukaan tällainen laajentaminen ei olisi tarpeen, jotta LEAG pystyisi vastaamaan kysyntään skenaariossa, jossa toiminnan lopettamista koskevaa lakia ei olisi annettu.

3.5 Muutettu RWE-toimenpide / aloittamispäätöksen jälkeen tapahtunut kehitys

- (46) Saksan hallitus ja RWE pääsivät 4 päivänä lokakuuta 2022 sopimukseen ruskohiilestä luopumisen nopeuttamisesta Reinin ruskohiilikaivosalueella siten, että ruskohiilestä luovutaan vuoteen 2030 eikä vuoteen 2038 mennessä, kuten aiemmin kaavailtiin⁽²⁹⁾. Saksa ilmoitti, että sopimuksella autetaan saavuttamaan ilmastonsuojelutavoitteet ja vahvistetaan samalla energiaturvallisuutta nykyisessä energiakriisissä⁽³⁰⁾. Saksan viranomaiset ovat näin ollen muuttaneet toiminnan lopettamista koskevaa lakia hyväksymällä muutoslain ja allekirjoittamalla muutossopimuksen RWE:n kanssa.

⁽²⁹⁾ Ks. Saksan ministeriön 4. lokakuuta 2022 julkaisema asiakirja tämän sopimuksen keskeisistä osista, saatavilla saksaksi osoitteessa <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/221004-Eckpunkt Papier-RWE-Kohleausstieg.html>.

⁽³⁰⁾ Ks. Saksan ministeriön 4.10.2022 julkaisema lehdistötiedote, saatavilla saksaksi osoitteessa <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/10/20221004-bundeswirtschaftsminister-habeck-landesministerin-neubaur-und-rwe-verst%C3%A4ndigen-sich-auf-beschleunigten-kohleausstieg-2030.html>.

- (47) Komissio toteaa, että muutoslain ja muutossopimuksen lisäksi jotkin aloittamispäätöksessä kuvatut sähkömarkkinoihin liittyvät tosiseikat ja olosuhteet muuttuivat aloittamispäätöksen antamisen jälkeen. Varsinkin sähkön hinnoissa on tapahtunut muutoksia viime aikoina. Sähkön keskimääräinen vuorokausimarkkinoiden hinta Saksan markkinoilla nousi 30,5 eurosta/MWh vuonna 2020 peräti 96,8 euroon/MWh vuonna 2021. Tämä kehityssuuntaus jatkui vuonna 2022, jolloin keskimääräinen vuorokausimarkkinoiden hinta oli 235,4 euroa/MWh ja markkinaympäristö muuttui erittäin epävakaa, sillä kuukausittaiset keskimääräiset hinnat vaihtelivat 129 eurosta/MWh 465 euroon/MWh ⁽³¹⁾. Sähkön hintojen äärimmäiseen jyrkkään nousuun ja epävakauteen vaikutti muun muassa 24 päivänä helmikuuta 2022 käynnistynyt Venäjän provosoimaton ja perusteeton sotilaallinen hyökkäys Ukrainaan sekä Venäjän tahallinen kaasuvirtojen käyttö aseena. Lisäksi myös päästöoikeuksien hintojen kehitys oli nousevaa. Ne nousivat keskimäärin 25 eurosta hiilidioksiditonnia kohden vuonna 2020 ensin 53 euroon hiilidioksiditonnia kohden vuonna 2021 ja sitten 81 euroon hiilidioksiditonnia kohden vuonna 2022 ⁽³²⁾.
- (48) Saksa on myös ilmoittanut komissiolle, että RWE on vuodesta 2020 lähtien sulkenut kuusi ruskohiiltä käyttävää yksikköä toiminnan lopettamista koskevassa laissa vahvistetun aikataulun mukaisesti.

Taulukko 2

Vuodesta 2020 lähtien suljetut RWE:n yksiköt

Toiminnanharjoittaja	Laitoksen nimi	MW (netto)	Lykättyyn sulkemismenettelyyn siirtymisen päivämäärä	Sulkemisajankohta
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 (briketointi)	120 (176 MW:sta)	–	31.12.2022

- (49) Muutetun RWE-toimenpiteen pääpiirteet esitetään tiivistetysti jäljempänä johdanto-osan 50–62 kappaleessa. Saksa selitti, että muut säännökset (esimerkiksi verokohtelua ja kaivosalueiden kunnostukseen tarkoitettujen varojen turvaamista koskevat säännökset ja kannekieltolauseke) säilyvät ennallaan.

3.5.1 Kahden yksikön lopullisen käytöstäpoiston lykkäminen vuoden 2022 lopusta maaliskuuhun 2024

- (50) Kaksi yksikköä (Neurath D ja Neurath E, joiden molempien kapasiteetti on noin 600 MW), jotka toiminnan lopettamista koskevan lain ja vuoden 2021 sopimuksen mukaan oli määrä sulkea 31 päivään joulukuuta 2022 mennessä, ovat käytettävissä markkinoilla 31 päivään maaliskuuta 2024 saakka. Saksan mukaan tämän tarkoituksena on lieventää edelleen nykyisen energiakriisin vaikutuksia, säästää kaasua sähköalalla ja vahvistaa siten energiaturvallisuutta.
- (51) Saksan hallitus voi päättää 30 päivään syyskuuta 2023 mennessä, pidetäänkö nämä yksiköt markkinoilla 31 päivään maaliskuuta 2025 asti vai siirretäänkö ne uuteen reserviin (Reserve). Tällaista uutta reserviä ei ole vielä määritelty, eikä se kuulu tämän päätöksen piiriin. Siltä osin kuin uusi reservi on valtiontukea, Saksa ilmoittaa siitä SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn velvoitteensa mukaisesti.

⁽³¹⁾ Lähde: Sähkö-ENTSON avoimuusfoorumi, saatavilla osoitteessa <https://transparency.entsoe.eu>.

⁽³²⁾ Lähde: Platts Market Data -tietokannan tiedot.

- (52) Muutossopimuksen 3 kohdassa määrätään, että jos Saksa päättää jatkaa näiden kahden yksikön toimintaa vielä vuodella (1 päivästä huhtikuuta 2024 31 päivään maaliskuuta 2025), kuten edellä johdanto-osan 51 kappaleessa selostetaan, RWE vastaa yksiköiden parantamisesta aiheutuvista kustannuksista, henkilöstösuunnittelun mukauttamisesta aiheutuvista kustannuksista, toimintakustannuksista ja hiilidioksidipäästöoikeuksien kustannuksista. Samaan aikaan sähkön markkinoinnista saatavat tulot jäävät RWE:lle, ja niihin sovelletaan Saksan sähköntuottajille sähkönhinnan rajoittamista koskevassa laissa (Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse und zur Änderung weiterer energierechtlicher Bestimmungen vom 20. Dezember 2022) asetettua markkinatulojen ylärajaa. Tämän ylärajan tarkoituksena on edistää loppukäyttäjien korkeita sähkönhintoja alentavia rahoitustoi-menpiteitä ⁽³³⁾.
- (53) Muutoslain 1 §:n 9 momenttiin ja muutossopimuksen liitteeseen sisältyvä muutettu taulukko, jossa esitetään sulkemisajankohdat, on seuraava:

Taulukko 3

Ruskohiilivoimalat: siirtyminen lykättyyn sulkemismenettelyyn ja sulkemisajankohdat (muutetut päivämäärät lihavoitu) ⁽³⁴⁾

Toiminnanharjoit-taja	Laitoksen nimi	MW (netto)	Lykättyyn sulkemismenettelyyn siirtymisen päivämäärä	Sulkemisajankohta
RWE	Niederaußem D	297	–	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	295	–	31.12.2021
RWE	Neurath B	294	–	31.12.2021
RWE	Weisweiler E tai F ⁽³⁵⁾	321	–	31.12.2021
RWE	Neurath A	294	–	1.4.2022
RWE	Frechen/Wachtberg (briketointi)	120 (176 MW:sta)	–	31.12.2022
RWE	Neurath D	607	–	31.3.2024
RWE	Neurath E	604	–	31.3.2024
RWE	Weisweiler E tai 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 tai H	663 tai 656	–	1.4.2028
LEAG	Jänschwalde C	465	–	31.12.2028
LEAG	Jänschwalde D	465	–	31.12.2028
RWE	Weisweiler G tai H	663 tai 656	–	1.4.2029

⁽³³⁾ Ruskohiilivoimaloiden osalta tulojen yläraja määritetään kaavalla, jossa otetaan huomioon niiden kiinteät kustannukset ja käyttökustannukset.

⁽³⁴⁾ Muutokset verrattuna aloittamispäätöksen taulukkoon 2 on lihavoitu.

⁽³⁵⁾ Lopulta suljettavaksi kyseisenä päivämääränä valittiin yksikkö E.

⁽³⁶⁾ Lopulta suljettavaksi kyseisenä päivämääränä valittiin yksikkö F.

Toiminnanharjoittaja	Laitoksen nimi	MW (netto)	Lykättyyn sulkemismenettelyyn siirtymisen päivämäärä	Sulkemisajankohta
LEAG	Boxberg N	465	–	31.12.2029
LEAG	Boxberg P	465	–	31.12.2029
RWE	Niederaußem G tai H	628 tai 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 tai H	628 tai 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) Lisäksi Saksa esitti taulukossa 4 esitetyt tiedot RWE:n voimalaitosten avaamis- ja sulkemisajankohdista. Suurin osa RWE:n voimaloista (13 voimalaa 16:sta) oli otettu käyttöön 1960-luvun puolivälin ja 1970-luvun puolivälin välillä, mikä tarkoittaa, että laitokset ovat tähän mennessä toimineet noin 50–60 vuotta. Kolme 16 voimalasta on uudempia, ja ne on otettu käyttöön seuraavasti: Niederaußem K (otettu käyttöön 2003); Neurath F (BoA 2) (otettu käyttöön 2012); Neurath G (BoA 3) (otettu käyttöön 2012).
- (55) Saksa toteaa, että RWE:n Saksan viranomaisille toimittamien tietojen mukaan RWE:n 16 voimalasta 14 vanhimman voimalan kustannukset on tai olisi poistettu kirjanpidosta toiminnan lopettamista koskevan lain mukaiseen sulkemisajankohtaan mennessä RWE:n kirjanpitosääntöjen mukaisesti.
- (56) Lisäksi Saksa toteaa, että RWE:n toimittamien tietojen mukaan Neurath F- ja Neurath G -voimalaitosyksiköiden kirjanpitoarvo olisi 31 päivänä maaliskuuta 2030 yhteensä noin 570 miljoonaa euroa. Tämä kirjanpitoarvo edustaa jaksotettuja hankintamenoja eikä sisällä kiinteistöjä (maata). Saksa huomautti lisäksi, että poistoaikataulua on mukautettu siten, että siinä otetaan huomioon velvoite poistaa voimalat käytöstä toiminnan lopettamista koskevan lain mukaisesti. Edellä esitetyt arvot kuvastavat kirjanpitoarvoja, jotka olisivat todennäköisesti johtaneet alkuperäisen poistoaikataulun jatkamiseen. Lisäksi tarkastuksista aiheutuvien kustannusten muodostamia tulevia pääomamenoja ei ole otettu huomioon. Molemmissa voimalaitoksissa tehdään yleensä joka neljäs vuosi säännöllisiä tarkastuksia ja parannuksia, ja kukin tarkastus maksaa 60–70 miljoonaa euroa. Neurath F -yksikön viimeisin tarkastus tehtiin vuonna 2023 ja Neurath G -yksikön viimeisin tarkastus vuonna 2021.

⁽³⁷⁾ Saale Energie ja EnBW eivät saa korvausta ennenaikaisesta sulkemisesta, koska niiden voimaloita (Schkopau A ja B ja Lippendorf S) ei määrätä lopettamaan toimintaansa aikaisemmin kuin yritykset ovat jo suunnitelleet.

Taulukko 4

RWE:n ruskohiilivoimalat: avaamisajankohta ja sulkemisajankohta

Toiminnanharjoittaja	Laitoksen nimi	Avaamis-/ käyttöönottoajankohta	Sulkemisajankohta
RWE	Niederaußem D	1968	31.12.2020
RWE	Niederaußem C	1965	31.12.2021
RWE	Neurath B	1972	31.12.2021
RWE	Weisweiler E tai F ⁽³⁸⁾	1965, 1967	31.12.2021
RWE	Neurath A	1972	1.4.2022
RWE	Frechen/Wachtberg (briketöinti)	1962	31.12.2022
RWE	Neurath D	1975	31.3.2024
RWE	Neurath E	1976	31.3.2024
RWE	Weisweiler E tai F ⁽³⁹⁾	1965, 1967	1.1.2025
RWE	Weisweiler G tai H	1974, 1975	1.4.2028
RWE	Weisweiler G tai H	1974, 1975	1.4.2029
RWE	Niederaußem G tai 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 tai H	1974, 1974	31.12.2033

3.5.2 Kolmen yksikön lopullisen käytöstäpoiston aikaistaminen vuodesta 2038 vuoteen 2030

- (57) Kolmen yksikön (Niederaußem K, Neurath F ja Neurath G, joista kunkin kapasiteetti on noin 1 000 MW) sulkemista aikaistetaan 31 päivästä joulukuuta 2038 31 päivään maaliskuuta 2030. Saksan mukaan tämä tarkoittaa RWE:n uusimpien ja tehokkaimpien voimaloiden 3 GW:n kapasiteetin jäljelle jäävän toiminta-ajan lyhentämistä lähes 50 prosentilla.
- (58) Saksa toteaa, että sulkemisajankohtien aikaistaminen vaikuttaa merkittävästi myös kaivoksiin, jotka toimittavat polttoainetta kyseisille suunniteltua aikaisemmin suljettaville kolmelle yksikölle. Muutetun RWE-toimenpiteen yhteydessä sovittiin erityisesti, että Garzweilerin kaivos tuottaa tulevana vuosina huomattavasti vähemmän ruskohiiltä.

⁽³⁸⁾ Lopulta suljettavaksi kyseisenä päivämääränä valittiin yksikkö E.

⁽³⁹⁾ Lopulta suljettavaksi kyseisenä päivämääränä valittiin yksikkö F.

- (59) Saksan hallitus voi päättää 15 päivään elokuuta 2026 mennessä, siirretäänkö nämä kolme yksikköä reserviin (Reserve) 31 päivään joulukuuta 2033 saakka. Tällaista uutta reserviä ei ole vielä määritelty, eikä se kuulu tämän päätöksen piiriin. Siltä osin kuin uusi reservi on valtiontukea, Saksa ilmoittaa siitä SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn velvoitteensa mukaisesti. Jos nämä yksiköt tarvitaan tällaiseen reserviin, avolouhoksen suunnitteluprosessiin ei tarvitse tehdä enemmän muutoksia kuin mitä olisi tarvittu siinä tapauksessa, että nämä yksiköt olisi suljettu lopullisesti vuoteen 2030 mennessä. Myös vuonna 2030 alkava kaivosalueiden kunnostus pysyy ennallaan.

3.5.3 Ei lisäkorvausta RWE:lle

- (60) Muutetussa RWE-toimenpiteessä ei määrätä RWE:lle vuoden 2021 sopimuksen ylittävää lisäkorvauksesta, vaan siinä vahvistetaan 2,6 miljardin euron määrä.
- (61) Saksan näkemyksen mukaan noin 3 GW:n kapasiteetin toiminnasta vuosina 2030–2038 aiheutuvat tulonmenetykset ja aikataulumuutoksista aiheutuvat lisäkustannukset katetaan muun muassa odotettua suuremmilla tuloilla, jotka saadaan Neurath D:n ja E:n toiminnan jatkamisesta 15 kuukaudella vuosina 2023–2024.
- (62) Muutoslaissa (1 §:n 4 momentti) ja muutossopimuksessa (4 kohta) määrätään, että RWE:lle maksettavan korvauksen maksuerien lukumäärää vähennetään 15:stä 10:een ja että erät eivät ole samansuuruisia, kuten aiemmin oli määrätty. Vuosina 2020–2023 vuotuiset maksuerät ovat 173 miljoonaa euroa, mutta vuosina 2024–2029 ne ovat 318 miljoonaa euroa. Muutoslain ja muutossopimuksen mukaan ensimmäinen RWE:lle suoritettava maksuerä erääntyy 31 päivänä joulukuuta 2020, jolloin RWE sulki ensimmäisen tuotantolaitoksensa, ellei täytäntöönpanokiellosta muuta johdu.

3.6 Tarkistettu laskelma

- (63) Osana 23 päivänä joulukuuta 2022 toimitettuja tietoja Saksa toimitti komissiolle tarkistetut laskelmat menetetyistä voitoista yhdeksän RWE:n yksikön osalta, jotka on joko suljettu jo tai jotka on muutoslain mukaan (1 §:n 9 momentti) määrä sulkea 31 päivään maaliskuuta 2025 mennessä ⁽⁴⁰⁾, jäljempänä 'tarkistettu laskelma'. Tämän 16 päivänä joulukuuta 2022 päivätyn laskelman teki r2b energy -konsulttiyhtiö.
- (64) Tämän laskelman perusteella kahdeksan RWE:n voimalan menetettyjen voittojen nettonykyarvo (toiminta lopetetaan 31 päivän joulukuuta 2021 ja 31 päivän maaliskuuta 2025 välisenä aikana) on noin 2,2 miljardia euroa (2,3 miljardia euroa nimellismääräisesti) ja siten suurempi kuin RWE:lle sovitun 1,7 miljardin euron korvauksen nettonykyarvo (2,6 miljardia euroa nimellismääräisesti) ⁽⁴¹⁾. Tämän laskelman perusteella Saksa katsoo näin ollen, että korvauksen määrä on perusteltu.
- (65) Tarkistettu laskelma osoittaa, että kahdeksan yksikön tarkistettuun laskelmaan sisältyvästä yhdeksästä RWE:n yksiköstä arvioidaan menettäneen voittoja vuosina 2021–2026. Kahdeksasta voittoja menettäneestä yksiköstä viisi suljettiin jo vuosina 2021–2022 (Neurath A and B, Niederaußem C, Weisweiler E ja Frechen/Wachtberg) ja loput kolme (Weisweiler F ja Neurath D ja E) on määrä sulkea viimeistään vuonna 2025. Kaikkien tarkistettuun laskelmaan sisältyvien yhdeksän yksikön osalta menetetyt voitot laskettiin ainoastaan niiden sulkemisen ja vuoden 2026 lopun väliseltä ajalta. Menetetyt voitot laskettiin kaikissa tapauksissa enintään kolmen vuoden ajalta kunkin laitoksen suunnitellun sulkemisajankohdan jälkeen. Yhdeksäs tarkistettuun laskelmaan sisältyvä laitos (Niederaußem D) suljettiin ensimmäisenä yksikkönä 31 päivänä joulukuuta 2020, ja sen osalta ei ole kirjattu menetettyjä voittoja.
- (66) Vuoden 2026 jälkeen suljettaviksi suunniteltujen seitsemän yksikön (Weissweiler G ja H, Niederaußem H, K ja G sekä Neurath F ja G) osalta tarkistettuun laskelmaan ei ole sisällytetty menetettyjä voittoja, koska ne poistetaan käytöstä vuoden 2026 jälkeen.

⁽⁴⁰⁾ Tarkistetussa laskelmassa oletetaan, että yksiköt Neurath D ja E, jotka on edellä taulukossa 3 ilmoitettu suljettaviksi 31 päivänä maaliskuuta 2024, suljetaan 31 päivänä maaliskuuta 2025, ikään kuin liittohallitus olisi jo päättänyt pitää ne markkinoilla vielä yhden vuoden ajan (ks. johdanto-osan 47 kappale). Saksan näkemyksen mukaan tämä tekee tarkistetusta laskelmasta varovaisemman, koska oletettu pidempi toiminta-aika vähentää arvioituja menetettyjä voittoja.

⁽⁴¹⁾ Nimellismääräisesti tarkasteltuna korvauksen määrä näyttää menetettyjä voittoja suuremmalta, koska korvauserät jakautuvat pidemmälle ajanjaksolle (vuoteen 2030 asti) kuin menetetyt voitot (vuoteen 2026 asti).

- (67) Tarkistetussa laskelmassa käytetään seuraavia keskeisiä muuttujia niiden yhdeksän yksikön menetettyjen voittojen arvioimiseksi, joista on toimitettu tiedot:
- 1) Laskelmassa oletetaan, että voimalat myyvät ainoana tulonlähteenään peruskuormasähköä markkinahintaan, joka vastaa Saksan raaka-ainepörssin EEX:n noteerauksia. Tarkemmin sanoen:
 - a) Niiden yksiköiden osalta, jotka oli jo suljettu, kun tarkistettu laskelma toimitettiin komissiolle (Neurath A ja B, Niederaußem C ja D, Weisweiler E), laskelmassa käytetään sähkön ja hiilidioksidin hintoja, inflaatiota ja sääntely-ympäristöä⁽⁴²⁾ koskevia oletuksia, jotka perustuvat välittömästi ennen sulkemisa-jankohtia vallinneisiin markkinaodotuksiin. Sähkön ja hiilidioksidin hintojen laskennassa käytetään kyseisen kuukauden, vuosineljänneksen tai vuoden (tuotteen saatavuuden mukaan) tapahtuneiden toimitusten EEX-pörssissä asianomaisia sulkemisa-jankohtia edeltäneiden kahden viikon aikana noteerattujen futuurihintojen keskiarvoa vuosina 2021–2026.
 - b) Niiden neljän yksikön osalta, jotka suljetaan 31 päivän joulukuuta 2022 ja 31 päivän maaliskuuta 2025 välisenä aikana (Frechen/Wachtberg, Weisweiler F ja Neurath D ja E), sähkön ja hiilidioksidin hintoja, inflaatiota ja sääntely-ympäristöä⁽⁴³⁾ koskevat oletukset perustuivat tarkistetun laskelman toimittamisa-jankohtana käytettävissä olleisiin viimeaikaisiin markkinaodotuksiin. Sähkön ja hiilidioksidin hintojen laskennassa käytetään vuosina 2021–2026 kyseisen kuukauden, vuosineljänneksen tai vuoden (tuotteen saatavuuden mukaan) aikana tapahtuneiden toimitusten EEX-pörssissä 21 päivän lokakuuta 2022 ja 4 päivän marraskuuta 2022 välisenä aikana noteerattujen futuurihintojen keskiarvoa.
 - 2) Ruskohiilitoimitusten polttoainekustannusten osalta ruskohiilen louhinnan muuttuvien kustannusten oletettiin olevan 1,5 euroa/MWh (lämpöteho) ja ruskohiilen louhinnan kiinteiden kustannusten 4,7 euroa/MWh (lämpöteho). Nämä oletukset perustuivat Öko-Institutin tammikuussa 2022 julkaistuihin riippumattomaan tutkimukseen⁽⁴⁴⁾. Kaivostoiminnan tuotantoyksikkökohtaisten kokonaiskustannusten oletetaan pysyvän vakaina vaihtoehtoisen skenaarion lyhyen keston vuoksi. Kiinteät kustannukset muodostavat suurimman osan kaivostoiminnan kokonaiskustannuksista, ja niiden mukautuminen tuotantomäärien muutoksiin vie yleensä enemmän aikaa.
- (68) Laskennassa käytetään kunkin voimalaitoksen keskeisiä teknisiä ominaisuuksia, kuten hyötysuhdetta, sähkötehoa, kiinteitä kustannuksia, tyypillistä käytettävyyttä ja käyttöastetta. Kiinteät kustannukset perustuivat kyseisen voimalaitosluokan edustaviin arvoihin, ja ne vastaavat Öko-Institutin tutkimuksen tuloksia.
- (69) Lämmöntuotannosta ja tasehallintamarkkinoilta saatuja tuloja ei sisällytetty tarkistettuun laskelmaan.
- (70) Joulukuun 31 päivän 2022 ja maaliskuun 31 päivän 2025 välisenä aikana suljettaviin yksiköihin sovelletaan laskelmassa markkinatulojen ylärajaa 1 päivän joulukuuta 2022 ja 30 päivän huhtikuuta 2024 välisenä aikana. Markkinatulojen ylärajan täytäntöönpanon oikeusperusta vahvistetaan Saksan sähkönhinnan rajoittamista koskevassa laissa. Kun odotetut sähkön hinnat ylittävät ylärajan, Saksan valtio perii 90 prosenttia tämän rajan ylittävistä markkinatuloista. Hiilidioksidipäästöoikeuksien kustannukset vaikuttavat Saksan sähkönhinnan rajoittamista koskevassa laissa säädettyyn ylärajan tasoon. Jos hiilidioksidin hinta on 81 euroa tonnilta (joka oli keskimääräinen spot-markkinahinta vuonna 2022), yläraja on noin 160 euroa/MWh. Saksan sähkönhinnan rajoittamista koskevan lain mukaan ylärajaa sovelletaan 1 päivän joulukuuta 2022 ja 30 päivän kesäkuuta 2023 välisenä aikana ja soveltamista on mahdollista jatkaa 30 päivään huhtikuuta 2024 saakka Saksan hallituksen päätöksellä. Saksan hallitus päätti lopulta olla jatkamatta ylärajan soveltamista 30 päivän kesäkuuta 2023 jälkeen. Saksan viranomaiset huomauttavat, että markkinatulojen yläraja vaikuttaa vain yhden laitoksen (Frechen/Wachtberg) menettämiin voittoihin, koska muut ruskohiiltä käyttävät RWE:n yksiköt suljettiin joko ylärajan soveltamiskauden päätyttyä tai ennen kuin Saksan hallitus hyväksyi ylärajaa koskevat konkreettiset suunnitelmat.

⁽⁴²⁾ Tämä koskee markkinatulojen ylärajan käyttöönottoa.

⁽⁴³⁾ Tämä koskee markkinatulojen ylärajan käyttöönottoa.

⁽⁴⁴⁾ Öko-Institut (2022): Die deutsche Braunkohlenwirtschaft 2021. Historische Entwicklungen, Ressourcen, Technik, wirtschaftliche Strukturen und Umweltauswirkungen. Studie im Auftrag von Agora Energiewende und der European Climate Foundation. Saatavilla osoitteessa <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/die-deutsche-braunkohlenwirtschaft-2021>. Tutkimus on päivitys (se sisältää vuoteen 2021 ulottuvia tietoja) aiemmista tutkimuksista, joissa tutkittiin ruskohiilen louhinnan ja ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon taloudellisia näkökohtia ja se oli osa hiilikomission tiedonhankintatoimia.

- (71) Neurath D:n ja E:n sulkemista lykättiin 31 päivään maaliskuuta 2024 ja sitä oli mahdollista lykätä edelleen 31 päivään maaliskuuta 2025 asti, ja niiden osalta laskelmassa otetaan huomioon vain viimeksi mainitusta päivämäärästä lähtien kertyneet menetetyt voitot.
- (72) Menetettyjen voittojen ja korvausten diskonttaamisessa käytetty painotettu keskimääräinen pääomakustannus ⁽⁴⁵⁾ oli 7,5 miljoonaa euroa.
- (73) Koska markkinoilta poistetaan ennenaikaisen ruskohiilestä luopumisen vuoksi merkittävästi tuotantokapasiteettia, tämän poistuman systeeminen vaikutus Saksan sähkönhintoihin otetaan huomioon. Vaihtoehtoisessa skenaariossa sähkön hinnat ovat alhaisemmat kuin tosiasiallisessa skenaariossa, koska vaihtoehtoisessa skenaariossa toiminnassa on enemmän yksiköitä ja suurempi osa kysynnästä voidaan kattaa suhteellisesti halvemmallä tuotantokapasiteetilla. Vaikutuksen määrittämiseksi määrällisesti tarkistetussa laskelmassa käytetään tuloksia kahdesta analyysistä, joissa arvioidaan kahden ydinvoimalan (Isar 2 ja Neckarwestheim 2) asteittaisen käytöstä poistamisen vaikutusta Saksan sähkömarkkinoihin ⁽⁴⁶⁾. Saksan viranomaiset katsovat, että arvioitua vaikutusta hintoihin Saksan markkinoilla voitaisiin pitää edustavana myös ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon osalta, koska molempien teknologioiden asema ajojärjestyksessä on suhteellisen samanlainen ja niiden käyttöasteet ovat yleensä korkeat. Ennenaikaisen sulkemisen vaikutus on aluksi suhteellisen heikko (koska ensimmäiset aikataulun mukaan suljettavat yksiköt ovat suhteellisen pieniä), mutta se vahvistuu vuosien mittaan, kun kapasiteettia suljetaan enemmän. Näin ollen vaihtoehtoisessa skenaariossa sähkön hinnat ovat tosiasialliseen skenaarioon verrattuna 1,7 prosenttia alhaisemmat vuonna 2023 ja 3,2 prosenttia alhaisemmat vuonna 2026.
- (74) Saksa väitti, että sovelletun menetelmän vuoksi tarkistettua laskelmaa ei ole tarpeen päivittää tammi- ja maaliskuussa 2025 suljettavia kolmea yksikköä (Weisweiler F ja Neurath D ja E) ⁽⁴⁷⁾ koskevien viimeisimpien (vuoden 2023 toiselta neljännekseltä) saatavilla olevien tietojen perusteella. Laskelmassa käytetään kahtena tärkeimpänä muuttujana, jotka vaikuttavat merkittävästi tuloihin ja kustannuksiin ja joihin liittyy epävarmuutta ja toistuvia vaihteluja, sähkön futuurituotteiden ja hiilidioksidipäästöoikeuksien hintoja, sillä ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajat ostavat tavallisesti näitä tuotteita ja oikeuksia käyttökattensa varmistamiseksi (tai suojaamiseksi) tulevana kuukausina ja vuosina. Saksan sähkömarkkinat ovat yksi Euroopan kehittyneimmistä ja likvideimmistä markkinoista, ja sen ansiosta markkinatoimijat voivat suojautua tällä tavoin riittävän suurilla määrillä jopa kolme vuotta ennen varsinaista toimitusta ⁽⁴⁸⁾. Saksa selitti tämän mukaisesti, että vaihtoehtoisessa skenaariossa kyseisten kolmen yksikön olisi ollut mahdollista tulla markkinoille 21 päivän lokakuuta 2022 ja 4 päivän marraskuuta 2022 (jolloin näitä yksiköitä koskevat tiedot poimittiin markkinoilta tarkistettua laskelmaa varten) välisenä aikana ja suojata katteensa useiksi toimintakuukausiksi tai -vuosiksi tosiasiallisessa skenaariossa suunnitellun sulkemisajankohdan jälkeen. Tämä tapahtuisi myymällä tuotettavaksi suunniteltuja sähkömääriä ja ostamalla vastaava määrä päästöoikeuksia tuotetun sähkön hiilijalanjäljen kattamiseksi. Saksa katsoi näin ollen, että tarkistettua laskelmaa ei tarvitse päivittää, koska kyseiset kolme RWE:n yksikköä olisivat voineet käyttää tavanomaisia markkinavälineitä laskelman mukaisten menetettyjen voittojen suojaamiseen silloin, kun tarkistettua laskelmaa varten saadut tiedot poimittiin.

⁽⁴⁵⁾ Painotettu keskimääräinen pääomakustannus edustaa yrityksen pääomakustannuksia, joissa jokainen pääomaluokka on painotettu oikeasuhteisesti. Painotettu keskimääräinen pääomakustannus lasketaan kertomalla kunkin pääomalähteen (vieraan ja oman pääoman) kustannukset niiden markkina-arvon mukaisella merkityksellisellä painotuksella ja laskemalla sitten näiden kertolaskujen tulot yhteen kokonaiskustannuksen määrittämiseksi. Keskimääräistä pääomakustannusta käytetään myös tulevien kassavirtojen diskonttokorkona diskontattujen kassavirtojen analysoinnissa.

⁽⁴⁶⁾ Öko-Institut julkaisi analyysinsä tulokset 6.9.2022 (<https://blog.oeko.de/atomausstieg-mythen-zu-streckbetrieb-und-laufzeitverlaengerung/>) ja enervis puolestaan oman analyysinsä tulokset 29.9.2022 (https://enervis.de/wp-content/uploads/2022/09/20220929_enervis-Pressemitteilung_AKW-Weiterbetrieb-erhoeht-Versorgungssicherheit-und-reduziert-Gasverbrauch.pdf). Kyseisten kahden ydinvoimalan yhteenlaskettu kapasiteetti oli 2,8 GW, kun taas tarkasteltavana olevassa asiassa ruskohiiltä käyttävät yksiköt, joiden yhteenlaskettu kapasiteetti on 3,2 GW, on poistettu käytöstä vuoden 2026 loppuun mennessä, mikä on tarkistetun laskelman loppupiste.

⁽⁴⁷⁾ Näiden kolmen yksikön osuus tarkistetussa laskelmassa esitettyjen menetettyjen voittojen kokonaismäärästä on 22 prosenttia (eli 479 miljoonaa euroa) nettonykyarvona ilmaistuna. Näistä menetetyistä voitoista 348 miljoonaa euroa syntyy vuonna 2025 ja 131 miljoonaa euroa vuonna 2026.

⁽⁴⁸⁾ Ks. esimerkiksi BloombergNEF European Utility Hedging Profiles 2021, 21.4.2021, verkko-osoitteessa <https://about.bnef.com/>.

- (75) Lisäksi Saksa toteaa, että muutetun RWE-toimenpiteen osalta ei ole perusteltua ottaa käyttöön mekanismeja, jolla korvauslaskelma päivitetään uusimpien oletusten perusteella, koska tarkistetussa laskelmassa menetettyjen voittojen laskennassa käytetyt oletukset olivat ajallisesti lähellä kyseisten yksiköiden tosiasiallista sulkemista (ks. johdanto-osan 67 kappaleen 1 kohta). Saksa huomauttaa, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 433 kohdan mukainen päivitysmekanismi olisi periaatteessa tarpeen vain, jos voimalaitosten sulkeminen tapahtuisi yli kolme vuotta sen jälkeen, kun korvaus tällaisista sulkemisista oli myönnetty. Saksan mukaan näin varmistetaan, että oletukset, joihin laskelma perustuu, pitävät paikkansa voimalaitosten tosiasiallisen sulkemisen ajankohtana. Saksa toteaa laskeneensa menetetyt voitot niiden voimalaitosyksiköiden osalta, jotka oli jo suljettu, kun tarkistettu laskelma toimitettiin komissiolle, välittömästi ennen asianomaisia sulkemisajankohtia vallinneiden oletusten ja markkinaodotusten perusteella. Muut yksiköt, joiden menetetyt voitot laskettiin, suljetaan 31 päivän joulukuuta 2022 ja 31 päivän maaliskuuta 2025 välisenä aikana. Saksa toteaa, että silloin on kulunut alle kolme vuotta komission päätöksen tiedoksiantamisesta, joka on tuen myöntämisaikajankohta (ks. johdanto-osan 78 kappale). Näin ollen päivitysmekanismia ei Saksan mukaan tarvita.

3.7 Talousarvio

- (76) Muutetun RWE-toimenpiteen talousarvio on 2,6 miljardia euroa ja se rahoitetaan Saksan liittotasavallan talousarviosta. Korvaus maksetaan kymmenessä vuosittain maksettavassa erässä: vuosina 2020–2023 erä on 173 miljoonaa euroa ja vuosina 2024–2029 se on 318 miljoonaa euroa.

3.8 Myöntämisaikajankohta ja kesto

- (77) Muutetun RWE-toimenpiteen myöntämisaikajankohta on komission päätöksen tiedoksiantamisen ajankohta. Rahoituksen viimeinen maksuerä suoritetaan 31 päivänä joulukuuta 2029.

3.9 Tuensaaja

- (78) Ilmoitettu toimenpide on avustus RWE Power AG:lle. RWE Power AG työllistää 8 800 henkilöä, ja näistä noin 7 500 henkilön työpaikat liittyvät ruskohiiliteollisuuteen. RWE Power AG on RWE AG:n kokonaan omistama tytäryhtiö. Julkisesti saatavilla olevien tietojen mukaan arviolta 87 prosenttia RWE AG:n osakkeista oli 15 päivänä maaliskuuta 2023 yhteisösjoiittajien omistuksessa ja 13 prosenttia yksityishenkilöiden (myös työntekijöiden) omistuksessa. RWE AG:n suurin yksittäinen osakkeenomistaja on 15 päivästä maaliskuuta 2023 lähtien Qatar Holding LLC, jonka omistusosuus on 9,1 prosenttia.
- (79) RWE AG on saksalainen energiayhtiö, joka harjoittaa sähköntuotantoa ja sähkökauppaa. Saksan kilpailuviranomaisen tekemän markkinatutkimuksen mukaan RWE AG tuotti vuonna 2020 noin 25 prosenttia Saksan ja Luxemburgin markkina-alueen sähkön kokonaismäärästä ja se oli tuotantokapasiteetiltaan suurin tuottaja (tuotantokapasiteetti 67,8 TWh) ⁽⁴⁹⁾. Vuonna 2021 RWE AG:n kokonaistulot olivat noin 24,5 miljardia euroa.
- (80) Saksan viranomaiset vahvistavat, että RWE AG ja RWE Power AG eivät ole rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen myönnettävää valtiontukea koskeissa komission suuntaviivoissa ⁽⁵⁰⁾ määriteltäviä vaikeuksissa olevia yrityksiä.
- (81) Saksan viranomaiset vahvistavat myös, että sen paremmin RWE AG:lle kuin RWE Power AG:lle ei ole annettu maksamatonta takaisinperintämääräystä komission aiemman päätöksen perusteella, jolla tuki olisi julistettu sääntöjenvastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi ⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁹⁾ Saatavilla verkko-osoitteessa https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Marktmachtbericht_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

⁽⁵⁰⁾ Komission tiedonanto – Suuntaviivat valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen (EUVL C 249, 31.7.2014, s. 1).

⁽⁵¹⁾ Ks. yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 13. syyskuuta 1995, TWD v. komissio, T-244/93 ja T-486/93, ECLI:EU:T:1995:160, 56 kohta. Ks. myös komission tiedonanto sääntöjenvastaisen ja sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperinnästä (EUVL C 247, 23.7.2019, s. 1).

3.10 Kasautuminen ja läpinäkyvyys

- (82) Saksa vahvistaa noudattavansa ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 56 ja 57 kohtaa. Ilmoitetulla toimenpiteellä myönnetty tuki ei saa kasautua samoihin tukikelpoisiin kustannuksiin kohdistuvan tapauskohtaisen tai vähämerkityksisen tuen taikka unionin rahoituksen kanssa.
- (83) Saksa varmistaa ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 58–61 kohdassa vahvistettujen läpinäkyvyysvaatimusten noudattamisen. Ilmoitetun toimenpiteen asiaankuuluvat tiedot julkaistaan kansallisella verkkosivustolla, jolla on linkki komission avoimuusrekisteriin: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency>.

4. KOLMANSIEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET

- (84) Useat kolmannet osapuolet ovat esittäneet huomautuksia aloittamispäätöksestä, julkisesta kuulemisesta ja laajentamispäätöksestä.
- (85) Aloittamispäätöksen julkaisemisen jälkeen monet kolmannet osapuolet (27 osapuolta) esittivät huomautuksia. Molemmat tuensaajat (LEAG ja RWE), LEAG:n osakkeenomistajat (EPH ja PPF Investments – PPFI) ja LEAGin yritysneuvosto (Konzernbetriebsrat) esittivät huomautuksia. Huomautuksia esittäneitä yrityksiä olivat muun muassa GPE, kahdeksan paikallista energiayhtiötä, jäljempänä 'kahdeksan paikallista yritystä', jotka toimittivat identtiset huomautukset, ja kaksi muuta paikallista energiayhtiötä, jäljempänä 'kaksi paikallista yritystä', jotka toimittivat identtiset huomautukset. Seitsemän kansalaisjärjestöä sekä kolme Saksan osavaltiota, joissa LEAG:n ja RWE:n kaivokset sijaitsevat, eli Nordrhein-Westfalen, Sachsen ja Brandenburg, esitti huomautuksia. Myös niiden kuntien yhdistys (Lausitzrunde), joissa LEAG:n kaivokset sijaitsevat, ja Saksan ruskohiiliteollisuutta edustava yhdistys, jäljempänä 'DEBRIV', esittivät huomautuksia.
- (86) Julkisen kuulemisen julkaisemisen jälkeen monet kolmannet osapuolet (19 osapuolta) esittivät huomautuksia. Molemmat tuensaajat (LEAG ja RWE), LEAG:n osakkeenomistajat (EPH ja PPF Investments – PPFI) ja LEAGin yritysneuvosto esittivät huomautuksia. Yritysten toimittamia huomautuksia olivat GPE:n huomautukset, kahdeksan paikallisen yrityksen identtiset huomautukset sekä kahden paikallisen yrityksen identtiset huomautukset. Myös DEBRIV, Euroopan ympäristötoimisto, Greenpeace ja ClientEarth toimittivat huomautuksia.
- (87) Komissio vastaanotti 16 päivänä marraskuuta 2022 kahdeksalta paikalliselta yritykseltä identtiset oma-aloitteiset huomautukset muutetusta RWE-toimenpiteestä.
- (88) Laajentamispäätöksen julkaisemisen jälkeen monet kolmannet osapuolet (12 osapuolta) esittivät huomautuksia. Huomautuksia saatiin molemmilta tuensaajilta (LEAG ja RWE), kahdeksalta paikalliselta yritykseltä, jotka esittivät identtiset huomautukset, sekä GPE:ltä ja ClientEarthiltä.
- (89) Jäljempänä esitetään kolmansien osapuolten huomautusten yhteenveto, joka on jaoteltu seuraaviin ryhmiin: i) huomautukset tuen olemassaolosta (ks. 4.1 jakso), ii) huomautukset sisämarkkinoille soveltuvuuden oikeusperustasta (ks. 4.2 jakso) ja iii) huomautukset tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille (ks. 4.3 jakso).
- (90) Tässä päätöksessä keskitytään tämän päätöksen soveltamisalaa koskeviin kolmansien osapuolten huomautuksiin.

4.1 Tuen olemassaolo

4.1.1 RWE

- (91) RWE katsoi aloittamispäätöksestä esittämässään huomautuksessa, että toimenpide ei ole valtiontukea. RWE väitti, että kyseessä on vahingonkorvaus siitä, että toiminnan lopettamista koskeva laki loukkaa RWE:n omistusoikeutta, joten RWE:lle ei aiheudu taloudellista etua.

- (92) RWE:n mukaan tällainen puuttuminen omistusoikeuteen on Saksan perustuslain (Grundgesetz, jäljempänä 'perustuslaki') 14 §:n mukaista vain, jos valtio maksaa siitä riittävän korvauksen. Korvauksen määrä riippuu kyseisten oikeudellisten intressien taloudellisesta merkityksestä eli omaisuuspositioiden arvosta ja takavarikoitujen omistusoikeuksien arvosta sekä puuttumiseen liittyvistä lisärasitteista. Perustuslain 14 §:ssä säädetty suoja kattaa i) laitosten ja maan omistajuuden sekä voimaloiden ja kaivosten käytettävyyden sähköntuotantoon ja siten voiton tuottamiseen; ii) oikeuden perustaa koko "ruskahiileen perustuva sähköntuotanto" ja harjoittaa sitä (RWE totesi, että vertailukohtana voitaisiin käyttää Saksan ydinvoimasta luopumista); iii) peruuttamattoman kaivosomaisuuden, jonka arvo on täysin sulanut käytöstäpoistovelvoitteiden vuoksi; ja iv) sellaisille voimalaitoksille ja kaivoksille Saksan päästöjen rajoittamista koskevan lain nojalla myönnettyt rajoittamattomat käyttöluvut, joihin toiminnan lopettamista koskeva laki vaikuttaa.
- (93) RWE totesi, että kun otetaan huomioon pitkän aikavälin pääomasitoumuksista sekä tämäntyyppisissä ja -kokoisissa hankkeissa tarvittavat henkilöstö- ja investointisuunnitelmat, se nauttii vahvistettua ja erityistä perustuslain mukaista luottamuksensuojaa. Pitkän aikavälin näkökulma liittyy luontaisesti ruskohiileen perustuvaan sähköntuotantoon. Tämä erityisen vahva luottamuksensuoja lisää RWE:n omaisuuspositiioihin puuttumisen voimakkuutta.
- (94) RWE ilmoitti täyttäneensä EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvät velvoitteensa, ja sen mukaan päästökauppajärjestelmällä säännellään kattavasti kyseisten laitosten hiilidioksidipäästöjen vähentämistä. Toiminnan lopettamista koskevan lain mukainen käytöstäpoistovelvoite edellyttää kuitenkin RWE:n laitoksilta ylimääräistä panosta ilmastonsuojelun hyväksi, mikä aiheuttaa poikkeuksellisen rasitteen (Sonderopfer), joka on otettava huomioon korvauksessa.
- (95) RWE totesi lisäksi, että Saksa toimi markkinataloustoimijan tavoin tehdessään vuoden 2021 sopimuksen toiminnanharjoittajien kanssa. Saksan oli arvioitava ennakolta, oliko sopimusperusteinen kivihiilestä luopumista koskeva ratkaisu parempi vai vähintään vastaava kuin puhtaasti sääntelyyn perustuva ratkaisu, jonka perustuslaillinen muoto tai täytäntöönpanokelpoisuus oli myös arvioitava ennakolta. RWE katsoo, että Saksa toimi tässä yhteydessä järkevän toimijan tavoin tekemällä sopimuksen, jolla sille myönnetään sopimuksessa mainitut oikeudet ja joka samalla vapauttaa sen oikeudellisesti varmallalla tavalla velvoitteesta maksaa korvaus, jonka se olisi muutoin joutunut maksamaan kansallisen tai kansainvälisen oikeuden nojalla. Näin ollen toimenpiteeseen ei RWE:n näkemyksen mukaan sisälly valtiontukea.
- (96) Myös laajentamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan RWE katsoi, että toimenpide ei ole tukea. Sen mukaan kokonaiskorvaus on pienempi kuin RWE:lle aiheutunut kokonaisvahinko, minkä vuoksi RWE:lle ei aiheudu etua.

4.1.2 LEAG

- (97) LEAG esitti aloittamispäätöstä ja julkista kuulemista koskevissa huomautuksissaan epäilyksiä siitä, voidaanko toimenpide katsoa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi. LEAG katsoo erityisesti, että toimenpiteestä ei aiheudu sille taloudellista etua, koska korvaus on pienempi kuin toiminnan lopettamista koskevan lain aiheuttamaa taloudellista vahinko. Jos Saksan viranomaiset eivät olisi myöntäneet asianmukaista korvausta, toiminnanharjoittajilla olisi ollut oikeus vahingonkorvaukseen, sillä LEAG katsoo, että toiminnan lopettamista koskeva laki loukkaa sillä perustuslain 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan ja energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 13 artiklan nojalla olevaa omistusoikeutta. LEAG:n näkemyksen mukaan sen omaisuuden käytettävyyttä mitätöityy täysin, mikä merkitsee sen oikeuksien erityisen vakavaa loukkaamista, ja tämän vuoksi sisältöä ja rajoja koskeviin säännöksiin sovelletaan tiukempia oikeasuhteisuuden vaatimuksia.
- (98) Aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa LEAG väitti, että ruskohiilialan toiminnanharjoittajien oikeudet odotukset, jotka näkyivät myös avolouhoksia koskevissa hyväksytyissä ruskohiilisuunnitelmissa, tehdään tyhjiksi lakisääteisellä ennenaikaisella hiilestä luopumisella sen jälkeen, kun toiminnanharjoittajat olivat tehneet ratkaisevat investointipäätökset voimalaitosten rakentamiseksi ja avolouhosten kehittämiseksi. Näin ollen LEAG väitti, että on oikeutettua odottaa, että kaivostoimintaa ja ruskohiilivoimaloiden toimintaa jatketaan.

- (99) Lisäksi LEAG väitti aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että ruskohiilestä luopumiselle myönnetty siirtymäkausi on tässä tapauksessa riittämätön. Sen mielestä toiminnan lopettamista koskevassa laissa säädetty ruskohiilivoimaloiden porrastettu ennenaikainen sulkeminen ei sinänsä riitä poistamaan perustuslakiin liittyviä huolenaiheita. Näin ollen Saksan on maksettava taloudellinen korvaus, jotta voidaan määrittää kyseisiin omaisuuspositioihin kajoamisen oikeasuhteisuus. LEAG katsoo, että taloudellisen korvauksen on asetettava ruskohiilivoimaloiden ja avolouhosten toiminnanharjoittajat vähintään samaan asemaan kuin siinä tapauksessa, että niille olisi myönnetty asiaa koskevien standardien mukainen siirtymäkausi. LEAG:n mukaan avolouhoksesta maksettavaa korvausta koskevassa asianmukaisessa standardissa on otettava huomioon tuotantomäärä, joka tarvitaan avolouhokseen tehtyjen ja vielä tehtävien investointien kuolettamiseksi (mukaan lukien ennallistamiskustannukset) ja asianmukaisen voiton tuottamiseksi ja samalla avolouhoksen saattamiseksi tuomioistuimen lopullisella päätöksellä hyväksyttyyn asianmukaiseen lopputilanteeseen (vielä tarvittava tuotantomäärä). Tähän tarvittava aika perustuu näin ollen teknisesti mahdolliseen loughintanopeuteen ja ruskohiilivoimaloiden polttoainevaatimuksiin. Ruskohiilivoimalan osalta standardina on käytettävä rakennus- ja jälkiasennuskustannusten kuolettamiseksi sekä asianmukaisen voiton tuottamiseksi tarvittavia tuloja. Ruskohiilivoimala voi tuottaa tuloja vain, jos se saa polttoainetta voimalaan liittyvästä avolouhoksesta. Tarvittavan siirtymäkauden päättymisen edellyttää näin ollen, että avolouhosta, jolla toimitukset varmistetaan, voidaan edelleen käyttää taloudellisesti vastaavan ajanjakson ajan muun muassa kaivosalueen kunnostuskustannusten kattamiseksi. Korvauksen määrän on näin ollen oltava vähintään yhtä suuri kuin ne tulot, jotka olisi voitu saada siirtymäkauden aikana.
- (100) LEAG väitti lisäksi, että lisäkustannukset ovat pakollisesta ennenaikaisesta hiilestä luopumisesta johtuvia välillisiä vahinkoja, koska kustannukset aiheutuvat suoraan pakkolunastuksesta (tai pakkolunastusta vastaavasta toimenpiteestä). Sen mukaan välilliset vahingot ovat omaisuusvahinkoja, jotka eivät johda oikeuksien tai aineellisen omaisuuden menettämiseen, vaan muodostavat poikkeuksellisen rasitteen (Sonderopfer) esimerkiksi arvon alenemisen kautta.
- (101) Julkista kuulemista ja laajentamispäätöstä koskevista huomautuksissaan LEAG toisti näkemyksensä, jonka mukaan toimenpidettä ei voida pitää valtiontukea.
- (102) Myös LEAG:n emoyhtiöt EPH ja PPFI esittivät aloittamispäätöstä koskevia huomautuksia, joissa ne olivat samaa mieltä siitä, että toimenpidettä ei voida pitää valtiontukea, koska sillä ainoastaan korvataan oikeuksien, omaisuuden ja liiketoimintamahdollisuuksien menetys. EPH ja PPFI katsovat erityisesti, että ilman Saksan maksamaa korvausta toiminnanharjoittajille olisi joka tapauksessa maksettu sulkemisesta korvaus energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen nojalla.

4.1.3 Yritykset

- (103) GPE katsoi aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että korvaus on valtiontukea, ja piti valitettavana, että edun olemassaoloa ja valikoivuutta koskevat edellytykset arvioitiin yhdessä yhtenä edellytyksenä.
- (104) Kahdeksan paikallista yritystä väittivät aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että korvaus on valtiontukea. Yritykset katsoivat, että korvaus on pelkkää vahingonkorvausta suurempi ja antaa sen vuoksi RWE:lle valikoivan edun. Ne myöntävät, että perustuslain mukaan vahingon korvaaminen on periaatteessa mahdollista, mutta näin tehdään vain poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa rasite on poikkeuksellinen (Sonderopfer). Yritykset katsovat, ettei ole olemassa oikeutta saada suojaa sääntelymuutoksilta siihen asti, että kaikki investoinnit on kokonaan kuoletettu⁽³²⁾. Ne viittaavat Saksan liittopäivien tutkimuspalvelun (Wissenschaftlicher Dienst) vuonna 2018 julkaisemaan oikeudelliseen asiakirjaan, jossa todetaan ydinvoimaloiden sulkemisen koskevan perustuslakituomioistuimen tuomion perusteella, että Saksan lainsäädännön mukaan jo kuoletetut vanhemmat laitokset olisi periaatteessa oltava mahdollista sulkea ilman korvausta⁽³³⁾. Yritysten mukaan RWE:n 16 yksiköstä 13 aloitti toimintansa ennen vuotta 1976, joten niiden pitäisi olla jo kuoletettuja.

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

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

- (105) Kaksi paikallista yritystä olivat aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa samaa mieltä siitä, että korvaus on valtiontukea, koska se on pelkkää vahingonkorvausta suurempi ja antaa sen vuoksi RWE:lle valikoivan edun. Ne huomauttavat, että perustuslain 14 §:ssä vahvistettu omistusoikeus ei suojaa tulevia tuloja tai voittonäkymiä. Vaikka yritykset myöntävät, että perustuslailla annetaan suojaa myös omaisuuden käytön rajoittamista vastaan ja sitä sovellettaisiin tuotantolaitoksiin, tämä ei koske kaivostoimintaa. Ne selittävät, että luvat (Hauptbetriebspläne) myönnetään yleensä vain kahdeksi tai kolmeksi vuodeksi, joten omaisuuden käyttö kaivosten tapauksessa kestää vain niin kauan, kun nämä hyväksynnit ovat voimassa. Ne väittävät myös, että keskusteluja hiilen asteittaisesta luopumisesta on käyty jo jonkin aikaa, minkä vuoksi yritykset eivät voineet odottaa, että suotuisa sääntelytilanne säilyisi ennallaan. Yritykset selittävät myös, että vain poikkeuksellinen rasite (Sonderopfer) tai kohtuuton tilanne (Härtefall) antaa yritykselle, joka voi käyttää omaisuuttaan rajoitetusti, oikeuden korvaukseen. Koska siirtymäkaudet ovat pitkiä, tuotannossa on mahdollista siirtyä käyttämään muuta polttoainetta ja monet laitoksista on kuoletettu, tilanne ei ole kohtuuton.

4.1.4 Järjestöt/kansalaisjärjestöt

- (106) ClientEarth katsoi aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että korvaus on valtiontukea. Sen mukaan RWE:lle myönnetään valikoiva etu, koska on epätodennäköistä, että kansallinen tuomioistuin myöntäisi korvauksia, jotka vastaisivat Saksan viranomaisten RWE:lle lupaamia määriä. Vahingonkorvaus olisi Saksan perustuslain nojalla hyväksyttävä vain, jos valtion toimenpide aiheuttaa poikkeuksellisen rasitteen. Perustuslain 14 § ei kata i) päästöjen rajoittamista koskevan lain (Bundesimmissionsschutzgesetz) tai kaivoslain (Bundesberggesetz) nojalla tapahtuvaa lupien muuttamista, peruuttamista tai niiden voimassaolon päättymistä ⁽⁵⁴⁾; ii) täysin kuoletettuja sijoituksia ⁽⁵⁵⁾; iii) menetettyjä myyntimahdollisuuksia ja menetettyjä voittoja tai muita suunnitelmia, jotka perustuvat siihen odotukseen, että edullinen oikeudellinen tilanne pysyy ennallaan ⁽⁵⁶⁾. Lisäksi ClientEarth katsoo, että uusien säädösten kielteistä vaikutusta omaisuuden arvoon ei voida kompensoida investointien kuolettamisen jälkeen ⁽⁵⁷⁾, minkä lisäksi ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajien olisi osoitettava, että niillä oli toimintansa jatkamista koskeva perusteltu luottamus ja että ne kärsivät poikkeuksellisen ankarasta taloudellisista vaikeuksista, jotka johtuvat lakisääteisestä hiilen käytöstä luopumisesta. ClientEarth viittaa Saksan liittopäivien tutkimuspalvelun asiakirjaan ja ympäristöministeriön tilaamaan tutkimukseen ⁽⁵⁸⁾, joissa annetaan lisätietoja hiilestä luopumisen yhteydessä maksettavien korvauksien oikeudellisesta kehyksestä.
- (107) DEBRIV katsoi julkista kuulemista koskeissa huomautuksissaan, että toimenpiteestä ei aiheudu etua asianomaisille ruskohiilialan yrityksille. Kyseiset ruskohiilialan yritykset olisivat päinvastoin voineet vaatia korvausta Saksan perustuslain, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen nojalla, jos niille ei olisi myönnetty riittävää korvausta toiminnan lopettamista koskevan lain tai vuoden 2021 sopimuksen nojalla. Ruskohiilestä luopumisesta aiheutuvia menetettyjä voittoja sekä kustannuksia, vahingonkorvauksia, lisäkustannuksia ja taloudellisia haittoja koskeissa korvausvaatimuksissa vaadittu määrä on vähintään yhtä suuri tai jopa huomattavasti suurempi kuin myönnetty korvaus.

4.1.5 Saksan osavaltiot

- (108) Kolme Saksan osavaltiota (Brandenburg, Sachsen ja Nordrhein-Westfalen) esitti huomautuksia aloittamispäätöksestä. Pelkästään LEAG-toimenpidettä koskevia huomautuksia ei esitetä yksityiskohtaisesti tässä päätöksessä, koska LEAG-toimenpide ei kuulu tämän päätöksen soveltamisalaan (ks. johdanto-osan 13 ja 14 kappale).

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

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

⁽⁵⁶⁾ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6.12.2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/23, Rn. 270; Jarass, in: Jarass/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_Braun_kohleausstieg_Abschlussbericht.pdf.

- (109) Nordrhein-Westfalenin mukaan nykyinen ruskohiilestä luopumisen ajankohta on RWE:n osalta paljon aikaisempi kuin mitä yritykselle oli suunniteltu sen voimalaitosten lopullisten toimilupien perusteella. Tämä viimeistään vuonna 2038 (tai vuonna 2035, jos käytetään aikaistetun käytöstäpoiston vaihtoehtoa) voimaan tuleva lakisääteinen toimintakielto merkitsee puuttumista RWE:n itsenäiseen hallintaan. Nordrhein-Westfalenin mukaan RWE pystyisi varmasti riittämään perustuslakituomioistuimessa tällaisen puuttumisen sen liiketoimintaan ja sen liikevarojen arvon alenemisen viittaamalla perustuslaissa taattuun omaisuuden suojaan.

4.2 Sisämarkkinoille soveltuvuuden oikeusperusta

4.2.1 RWE

- (110) RWE katsoo julkista kuulemista koskevissa huomautuksissaan, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja ei voida soveltaa kahdesta syystä. Ensinnäkin RWE viittaa aloittamispäätöksestä esittämiinsä huomautuksiin, joissa se väitti, ettei toimenpide ole valtiontukea (ks. johdanto-osan 92 kappale ja sitä seuraavat kappaleet). Koska ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoissa esitetään ne kriteerit, joita komissio käyttää tutkiessaan valtiontueksi katsottujen toimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille, ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen voimaantulolla ei ole merkitystä korvauksen arvioinnin kannalta.
- (111) Lisäksi RWE väittää, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja ei voida soveltaa niiden ajallisen soveltamisalan vuoksi. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 466 kohdan mukaan komissio soveltaa suuntaviivoja kaikkiin tukiin, joista on ilmoitettava komissiolle ja jotka on myönnetty tai aiotaan myöntää 27 päivän tammikuuta 2022 jälkeen, mutta suuntaviivoissa ei ole nimenomaista määräystä siitä, olisiko niitä sovellettava myös ennen kyseistä päivämäärää ilmoitettuun tukeen, ja jos olisi, mistä lähtien. RWE toteaa, että toimenpiteistä ilmoitettiin ennen 27 päivää tammikuuta 2022, minkä vuoksi ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja ei voida soveltaa. RWE katsoo, että toimenpide on toteutettu jo vuonna 2020, kun RWE:n sulkemispolku alkoi toiminnan lopettamista koskevan lain tultua voimaan. Ensimmäiset vuotuisten maksujen eräntymispäivät olivat joulukuussa 2020 ja joulukuussa 2021, mutta maksut on keskeytetty SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisen täytäntöönpanokiellon mukaisesti. Näin ollen RWE katsoo, että väitetty tuki myönnettiin ennen 27 päivää tammikuuta 2022 ja että täytäntöönpanokielloa noudatettiin.
- (112) Laajentamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan RWE totesi, että vaikka toimenpide katsottaisiin valtiontueksi, se soveltuisi kuitenkin sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla riippumatta siitä, sovelletaanko ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja vai ei. RWE:n mukaan ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivat eivät koske toimenpidettä, ja se huomautti, että kyseiset suuntaviivat hyväksyttiin vasta aloittamispäätöksen antamisen jälkeen.

4.2.2 LEAG

- (113) LEAG myönsi julkisesta kuulemisesta esittämässään huomautuksissa, että vaikka ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja voidaan soveltaa tässä asiassa taannehtivasti, niiden soveltaminen ei ole perusteltua. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen mukaiseen arviointiin liittyy vakavia haittoja, ja se vaarantaa menettelyn nopean päätöksen saattamisen.
- (114) Laajentamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan LEAG toisti, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja ei voida soveltaa, koska suuntaviivojen 466 kohdan mukaan niitä sovelletaan ainoastaan 27 päivän tammikuuta 2022 jälkeen myönnettyyn tukeen. Vaikka toimenpide katsottaisiin tueksi, se olisi joka tapauksessa myönnetty ennen 27 päivää tammikuuta 2022, koska toiminnan lopettamista koskeva laki ja vuoden 2021 sopimus tulivat voimaan ennen ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen hyväksymistä. LEAG totesi lisäksi, että vaikka toimenpide katsottaisiin valtiontueksi ja sitä arvioitaisiin ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen nojalla, se olisi suuntaviivojen 4.12 jakson mukainen.
- (115) LEAG viittaa myös oikeuskäytäntöön, jossa erotetaan toisistaan tuen myöntämis- ja maksuajankohta⁽⁵⁹⁾. LEAG toteaa, että koska korvausta ei ole tosiasiallisesti maksettu, mikä tässä tapauksessa edellyttää toiminnan lopettamista koskevan lain 10 §:n mukaan myös komission hyväksyntää, myöskään valtiontukia koskevan menettelyasetuksen 3 artiklan mukaista täytäntöönpanokielloa ei ole rikottu. Täytäntöönpanokiellon sanamuoto viittaa tällaiseen korvausvaatimuksen syntymisen ja tosiasiallisen maksun erottamiseen toisistaan, koska kyseisen asetuksen 3 artiklan mukaan tukea ei saa ottaa käyttöön ennen kuin komissio on tehnyt, tai sen katsotaan tehneen, päätöksen tuen hyväksymisestä.

⁽⁵⁹⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 21.3.2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH v. Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, 40 kohta.

- (116) LEAG:n osakkeenomistajat (EPH ja PPFI) katsoivat julkista kuulemista koskevissa huomautuksissaan, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja ei sovelleta, koska korvausta ei voida pitää valtiontuenä. Vaikka kyse olisi valtiontuesta, se myönnettiin ennen ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen voimaantuloa, sillä tältä kannalta merkityksellisiä tapahtumia ovat toiminnan lopettamista koskevan lain voimaantulo (elokuu 2020) tai vuoden 2021 sopimuksen allekirjoittaminen (helmikuu 2021). Vaikka ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja sovellettaisiin, toimenpide soveltuisi joka tapauksessa sisämarkkinoille, koska kaikki ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 3 ja 4.12 jakson edellytykset täyttyvät.
- (117) LEAG:n yritysneuvosto (Konzernbetriebsrat) katsoi julkista kuulemista koskevissa huomautuksissaan, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja ei sovelleta tähän asiaan.

4.2.3 Yritykset

- (118) GPE väitti aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan käyttäminen arvioinnin oikeusperustana on kyseenalaista, koska kyseinen määräys koskee tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen. Tässä tapauksessa ei kuitenkaan ole kyse taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehittämisestä, vaan taloudellisen toiminnan lakkauttamisesta. SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan väitetyn soveltumattomuuden havainnollistamiseksi GPE viittasi kilpailukyvyttömiä hiilikaivosten sulkemisesta 10 päivänä joulukuuta 2010 annettuun neuvoston päätökseen⁽⁶⁰⁾, jossa oikeusperustana käytettiin SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan e alakohtaa. GPE totesi lisäksi, että pelkästään se seikka, että aiemmat energia- ja ympäristötuen suuntaviivat⁽⁶¹⁾ eivät sisällä sulkemistukea koskevia määräyksiä, ei tarkoita, että SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohta olisi välttämättä ja automaattisesti oikea oikeusperusta tällaiselle toimenpiteelle.
- (119) Julkisesta kuulemisesta esittämissään huomautuksissa GPE viittasi ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 466 kohtaan ja totesi, että korvauksen muodossa myönnetty tuki myönnettiin RWE:lle ja LEAG:lle silloin, kun toiminnan lopettamista koskeva laki hyväksyttiin vuonna 2020, ja viimeistään silloin, kun Saksan ja RWE:n välinen vuoden 2021 sopimus allekirjoitettiin (helmikuussa 2021), joten ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja ei voida soveltaa. GPE viittaa tältä osin asiassa Magdeburg annettuun oikeuskäytäntöön⁽⁶²⁾, joka mukaan tuen myöntämisaikakohta on se ajankohta, jona laillinen oikeus sen saamiseen myönnetään. Näin ollen GPE katsoi, että arviointi olisi tehtävä suoraan perussopimuksen nojalla, koska ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivat hyväksyttiin tuen väitetyn myöntämisen jälkeen.
- (120) Laajentamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan GPE toisti johdanto-osan 120 kappaleessa esitetyt näkemykset ja lisäsi, että se, että muutossopimuksella on tehty toimenpiteeseen joitakin muutoksia, ei muuta toimenpiteen keskeisiä osia, joita olisi arvioitava suoraan perussopimuksen nojalla.
- (121) Kahdeksan paikallista yritystä väittivät julkisesta kuulemisesta esittämissään huomautuksissa, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivat vahvistavat tuen sääntöjenvastaisuuden ja antavat aiheutta arvostelulle, jota nämä yritykset esittivät aloittamispäätöksen jälkeen.
- (122) Kaksi paikallista yritystä katsoivat julkista kuulemista koskevissa huomautuksissaan, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja voidaan soveltaa. Ne viittasivat ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 466 kohtaan ja vuoden 2021 sopimukseen sisältyvään täytäntöönpanokieltoon ja totesivat, että koska tarkasteltavana olevassa asiassa korvausta ei ole vielä myönnetty siitä syystä, että se edellyttää oikeudellisesti komission hyväksyntää, voidaan soveltaa ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 466 kohdassa tarkoitettua soveltamisalaa.

⁽⁶⁰⁾ Neuvoston päätös 2010/787/EU, annettu 10 päivänä joulukuuta 2010, kilpailukyvyttömiä kivihiilikaivosten sulkemisen helpottamiseksi annettavasta valtiontuesta (EUVL L 336, 21.12.2010, s. 24).

⁽⁶¹⁾ Komission tiedonanto – Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 (EUVL C 200, 28.6.2014, s. 1).

⁽⁶²⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 21.3.2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH v. Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200.

4.2.4 Järjestöt/kansalaisjärjestöt

- (123) DEBRIV totesi julkista kuulemista koskevissa huomautuksissaan, että vaikka toimenpide olisi valtiontukea (mitä se ei ole, ks. johdanto-osan 108 kappale), ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja ei voida soveltaa, koska niitä sovelletaan ainoastaan 27 päivän tammikuuta 2022 jälkeen myönnettyyn tukeen. Jos tarkasteltavana olevassa asiassa oletetaan, että toimenpide on tukea, se olisi joka tapauksessa myönnetty ennen 27 päivää tammikuuta 2022, koska toiminnan lopettamista koskeva laki tuli voimaan jo 14 päivänä elokuuta 2020 ja vuoden 2021 sopimus allekirjoitettiin 10 päivänä helmikuuta 2021. Oikeuskäytännön mukaan⁽⁶³⁾ ainoa merkityksellinen tuen myöntämisaikakohta on se ajankohta, jolloin tuensaaja saa sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisen laillisen oikeuden tukeen, joten tuki myönnettiin jo silloin, kun kyseinen oikeus syntyi. Vaikka komissio katsoisi, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja voidaan soveltaa, toimenpide soveltuisi joka tapauksessa sisämarkkinoille, ja sitä olisi arvioitava suuntaviivojen 4.12.1 jakson mukaisesti, koska toimenpide koskee kannattavan hiilitoiminnan lopettamista eivätkä RWE eikä LEAG ole rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen myönnettävästä valtiontuesta annetuissa komission suuntaviivoissa⁽⁶⁴⁾ tarkoitettuja vaikeuksissa olevia yrityksiä. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 425 kohta kattaa sekä menetetyt voitot että lisävahingot ja taloudelliset haitat kokonaisuudessaan, joten tarkasteltavana olevassa asiassa korvauksen osatekijät kuuluvat ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen soveltamisalaan.
- (124) ClientEarth totesi julkista kuulemista koskevissa huomautuksissaan, että toiminnan lopettamista koskevan lain mukainen tuki oli jo myönnetty, kun vuoden 2021 sopimus allekirjoitettiin. Vaikka sopimus sisältää lausekkeen, jossa viitataan komission hyväksyntään, sopimuksen oikeudellinen pätevyys ei teknisesti edellytä valtiontuen hyväksymistä, joten oikeuskäytännön mukaan⁽⁶⁵⁾ sillä myönnetään RWE:lle oikeus saada korvaus. Muutosopimuksella ei muuteta tätä oikeutta. Koska ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja ei voida soveltaa edellä johdanto-osan 124 kappaleessa esitetyistä syistä, ainoa mahdollinen sisämarkkinoille soveltuvuuden oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohta. Kyseisessä määräyksessä sallitaan kuitenkin ainoastaan taloudellisen toiminnan kehittämiseen tarkoitettut tukitoimenpiteet, eikä toimenpide täytä tätä edellytystä, koska sillä tuetaan toiminnan lopettamista. Ainoa taloudellinen toiminta, jota toimenpiteellä tuetaan, on siirtyminen käyttämään sähköntuotannossa hiilen sijasta uusiutuvia energialähteistä, mutta tällaisissa toimenpiteissä julkisen tuen soveltuvuutta sisämarkkinoilla arvioidaan muiden erityissääntöjen perusteella, joiden edellytykset eivät tässä tapauksessa täyty. ClientEarth huomautti lisäksi, että toinen mahdollisuus olisi käyttää SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan e alakohtaa, jonka mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta hyväksyä muiden tukimuotojen sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevia sääntöjä.
- (125) Laajentamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan ClientEarth toisti, ettei ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja voida soveltaa. Se katsoo, että viittauksessa asiassa Freistaat Sachsen annettuun tuomioon⁽⁶⁶⁾ ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen soveltamisen perustelemiseksi tuomiota on tulkittu virheellisesti. Kyseisen tuomion 44 kohdan mukaan unionin aineellisia oikeussääntöjä on tulkittava siten, että niitä sovelletaan ennen voimaantuloa lopullisiksi tullessiin tilanteisiin ainoastaan siinä tapauksessa, että niiden sanamuodosta, tarkoituksesta tai systematiikasta käy selvästi ilmi, että niille on annettava tällainen vaikutus. Tarkasteltavana olevassa asiassa Saksan viranomaiset päättivät korvata RWE:lle ruskohiilivoimaloiden sulkemisen täysin tietoisina siitä, että komissio ei ole antanut suuntaviivoja tämäntyyppisen tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Kun korvaus myönnettiin RWE:lle, Saksa tiesi, että toimenpidettä arvioitaisiin suoraan perussopimuksen nojalla. Lisäksi ClientEarth viittasi edellä mainitun tuomion 46 kohtaan ja väitti, että "toteuttamisen" ja "tuen myöntämisen" käsitteet on erotettava toisistaan. Tuomioistuimien katsoi kyseisen tuomion 49 kohdassa, että valtiontukia koskevan menettelyasetuksen 4 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan komissio tutkii ilmoituksen "heti sen saatuaan", komissiolle asetetaan yksinkertaisesti erityinen huolellisuusvelvoite, eikä se täten ole sääntö, joka koskee niiden arviointiperusteiden ajallista sovellettavuutta, joiden nojalla ilmoitetun tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille arvioidaan.

⁽⁶³⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 21.3.2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH v. Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, 40 kohta.

⁽⁶⁴⁾ Komission tiedonanto – Suuntaviivat valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen (EUVL C 249, 31.7.2014, s. 1).

⁽⁶⁵⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 21.3.2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH v. Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, 41 kohta.

⁽⁶⁶⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.12.2008, komissio v. Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709.

- (126) Greenpeace totesi julkisesta kuulemisesta esittämässään huomautuksissa, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja ei voida soveltaa toimenpiteeseen suuntaviivojen 466 kohdan vuoksi, sillä toiminnan lopettamista koskeva laki tuli voimaan jo 21 päivänä joulukuuta 2020, ja tästä syystä arviointi on tehtävä suoraan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan nojalla. Sen näkemyksen mukaan tuki voisi kuulua ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 4.12.1 jakson soveltamisalaan, mutta se ei ole tarpeellinen, tarkoituksenmukainen ja oikeasuhteinen. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 4.12.2 jaksoa ei voida Greenpeacen mukaan soveltaa, koska koko hiilikomission prosessi ja toiminnan lopettamista koskevan lain perustelut puhuvat sen soveltamista vastaan.

4.3 Tuen soveltuvuus sisämarkkinoille

4.3.1 Taloudellisen toiminnan kehittäminen

4.3.1.1 RWE

- (127) RWE katsoi, että toimenpiteellä edistetään merkittävästi taloudellisen toiminnan kehitystä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti.
- (128) Aloittamispäätöksestä esittämässään huomautuksissa RWE viittasi kivihiilestä luopumisesta Saksassa annettuun komission päätökseen ⁽⁶⁷⁾ ja huomautti, että samat perustelut koskevat ruskohiilestä luopumista ja ovat sen kannalta jopa merkityksellisempiä, koska nopeuttamalla ruskohiilestä luopumista saadaan aikaan vielä suurempi ympäristövaikutus. Ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon hiilidioksidipäästöt ovat suuremmat kuin kivihiileen perustuvaa sähköntuotannon hiilidioksidipäästöt, mutta ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon tuotantokustannukset ovat alhaisemmat, ja tästä syystä uusiutuvan energian tuotantolaitosten laajentuminen edelleen ilman valtion lisätoimenpiteitä pakottaisi ruskohiilivoimalat pois markkinoilta vasta viimeisinä. Lisäksi Saksan sitoumus mitätöidä säästetyt hiilidioksidipäästöoikeudet (ks. johdanto-osan 19 kappale) sulkee pois mahdollisuuden siirtää päästöjä muille aloille tai muille jäsenvaltioille, mikä lisää entisestään Saksan hiilestä luopumisen tehokkuutta.
- (129) Lisäksi RWE totesi, että toimenpide tarjoaa ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta ja edistää siten ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon muodostaman taloudellisen toiminnan lisäksi koko energia-alan kehitystä, koska kaikki markkinaosapuolet tarvitsevat luotettavan ruskohiilen käytöstäpoistopolun voidakseen tehdä tulevia investointeja koskevia päätöksiä. Tämä koskee yrityksiä, jotka tuottavat sähköä ruskohiilestä ja joiden on muutettava avolouhoksia koskevaa suunnitteluaan pitkällä aikavälillä, mutta myös niitä markkinatoimijoita, jotka haluavat hyödyntää syntyvää kapasiteettivajetta mahdollisuutena tehdä uusia investointeja, koska niillekin aiheutuisi tarpeettomia investointiriskejä ja ne saattaisivat mahdollisesti pidättäytyä investoinneista, jos yksinomaan sääntelyyn perustuvan sulkemispolun täytäntöönpanokelpoisuus olisi vuosien ajan kyseenalainen oikeusriitojen vuoksi. Epävarmuus aiheuttaisi riskejä myös energia-alan arvoketjun muille osille. Esimerkiksi verkon luotettava suunnittelu olisi vaikeaa, jos käytöstäpoistopolku jäisi epävarmaksi.
- (130) Lisäksi RWE huomautti, että Saksa otti energiaturvallisuuden huomioon suunnitellessaan käytöstäpoistopolkua koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, koska se koordinoi toimintaa harjoittavien yritysten kanssa koko energiahuoltojärjestelmää ja varmisti sen sopimusperusteisesti ja tarjosi näin luotettavia investointikannustimia tuotantokapasiteetin lisäämiseksi. Näin ollen toimenpiteellä nopeutetaan energiasiirtymää ja varmistetaan samalla energiaturvallisuus.
- (131) Julkista kuulemista koskevissa huomautuksissaan RWE viittasi aloittamispäätöksestä esittämiinsä huomautuksiin, joista esitetään yhteenveto edellä johdanto-osan 129–131 kappaleessa, ja totesi, että RWE-toimenpide on ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 426 kohdan mukainen. Laajentamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan RWE toisti, että muutettu RWE-toimenpide edistää merkittävästi hiilestä irtautumista ja energia-alan muutosta ja helpottaa siten tietyn taloudellisen toiminnan kehitystä ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 426 kohdan mukaisesti.

4.3.1.2 LEAG

- (132) LEAG totesi julkista kuulemista koskevissa huomautuksissaan, että ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon asteittainen lopettaminen helpottaa muihin teknologioihin, erityisesti uusiutuviin energialähteisiin, perustuvan uuden sähköntuotantokapasiteetin kehittämistä. Lisäksi LEAG katsoo, että toimenpiteellä on myönteinen vaikutus ympäristöön ja se tarjoaa ennakoitavuutta ruskohiilivoimaloiden ennen aikaisen sulkemisen suhteen.

⁽⁶⁷⁾ Saksassa toteutettavaa kivihiilestä luopumista koskeva päätös, johdanto-osan 100–109 kappale.

4.3.1.3 Yritykset

- (133) GPE totesi aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että tukea ei voida pitää taloudelliselle toiminnalle myönnettävänä tukena, koska kyse ei ole taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehittämisestä vaan taloudellisen toiminnan lopettamisesta. Julkista kuulemista koskevissa huomautuksissaan GPE huomautti, ettei ole selvää, mitä taloudellista toimintaa korvauksella helpotetaan. Jos korvauksella katetaan hiilivoimalan suunniteltua aikaisemmasta sulkemisesta aiheutuvat kustannukset, on kyseenalaista, missä määrin toiminnan lopettamista voidaan pitää taloudellisen toiminnan helpottamisena. Lisäksi GPE totesi, että jos korvaus ei tosiasiallisesti liity voimalaitosten sulkemiskustannuksiin ja sitä käytetään uusiutuvan energian tuotantoon tehtäviin investointeihin, valtiontuen soveltuvuutta sisämarkkinoille olisi arvioitava uusiutuviin energialähteisiin perustuvaan sähköntuotantoon sovellettavien säännösten perusteella. Laajentamispäätökseen esittämissään huomautuksissa GPE toisti näkemyksensä, jonka mukaan tukea ei voida pitää taloudelliselle toiminnalle myönnettynä tukena.

4.3.1.4 Järjestöt/kansalaisjärjestöt

- (134) ClientEarth suhtautui aloittamispäätöksestä, julkisesta kuulemisesta ja laajentamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa epäilevästi siihen, täyttääkö taloudellisen toiminnan ennenaikaiseen lopettamiseen myönnettävä tuki SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisen edellytyksen, jonka mukaan tuella on pyrittävä kehittämään tiettyä taloudellista toimintaa, koska sulkemiseen myönnettävän tuen välittömänä tarkoituksena on toiminnan lopettaminen, vaikka sulkeminen voi epäsuorasti johtaa uusien toimintojen kehittämiseen.
- (135) Euroopan ympäristötoimisto katsoi julkisesta kuulemisesta esittämissään huomautuksissa, ettei Saksan hallitus pystynyt yksilöimään, mitä taloudellista toimintaa tuella helpotetaan.

4.3.2 Kannustava vaikutus

4.3.2.1 RWE

- (136) RWE totesi aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että toimenpiteellä on kannustava vaikutus. Ilman valtion toimenpidettä tai Saksan hallituksen kanssa tehtyä sopimusta RWE olisi jatkanut ruskohiileen perustuvaa sähköntuotantoa huomattavasti tällä hetkellä sallittua voimakkaammin saavuttaakseen enemmän katetuottoa ja voidakseen jatkaa alkuperäisen avolouhintaa koskevan suunnitelman toteuttamista. Ilman toiminnan lopettamista koskevassa laissa säädettyä ja vuoden 2021 sopimuksessa sovittua korvausta RWE ei olisi suostunut lopettamaan ruskohiileen perustuvaa sähköntuotantoa ennenaikaisesti. RWE olisi riitautanut sääntelyyn perustuvan toiminnan lopettamisen tuomioistuimessa.
- (137) Julkista kuulemista koskevissa huomautuksissaan RWE toisti nämä perustelut ja väitti, että toimenpide on ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 427 kohdan mukainen. RWE:n näkemyksen mukaan korvaus on huomattavasti pienempi kuin ennenaikaisesta sulkemisesta sille aiheutunut kokonaisvahinko, joka johtuu menetetyistä voitoista ja vaihtoehtoiseen skenaarioon verrattuna suuremmista kustannuksista. Verrattuna vaihtoehtoiseen skenaarioon, jossa ruskohiilestä ei luovuta, RWE:tä ei vapauteta mistään sellaisesta toiminnasta aiheutuvasta rasitteesta, joka RWE:n olisi joka tapauksessa täytynyt toteuttaa, eikä sille korvata RWE:n tavanomaista liiketoimintariskiä. Päinvastoin, valtion toimenpiteestä aiheutunut vahinko korvataan vain osittain.
- (138) Laajentamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan RWE toisti, että se ei olisi sulkenut mitään ruskohiilivoimaloita ennenaikaisesti vuoden 2020 jälkeen eikä jatkossa sulkisi mitään muita voimaloita ennenaikaisesti, ellei olisi ollut olemassa sopimusta ja oikeudellista järjestelyä ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon täydellisestä ennenaikaisesta lopettamisesta korvausta vastaan. RWE:n näkemyksen mukaan markkinoiden kehitys osoittaa, että ruskohiileen perustuva sähköntuotanto on RWE:lle kannattavaa. Ruskohiileen perustuva sähköntuotanto on kilpailukykyisin teknologia, koska muuttuvat kustannukset ovat alhaiset, kaasun hinnat ovat pitkällä aikavälillä korkeat ja Saksa on luopumassa ydinenergiasta. Tämä koskee erityisesti olemassa olevien laitosten toiminnan jatkamista, koska avolouhoksista ja voimaloista jo aiheutuneilla investointikustannuksilla ei ole merkitystä toimintaa koskevan päätöksen kannalta.

4.3.2.2 LEAG

- (139) LEAG totesi julkisesta kuulemisesta esittämissään huomautuksissa, että toimenpiteellä on kannustava vaikutus, koska se kannustaa yritystä muuttamaan taloudellista käyttäytymistään siten, että se sulkee voimalat alun perin suunniteltua aiemmin ja järjestelmällisemmällä ja ennakoitavammalla tavalla.

4.3.2.3 Yritykset

- (140) GPE katsoi julkista kuulemista koskeissa huomautuksissaan, että tiettyjen hiilivoimaloiden sulkemista oli suunniteltu ennen toimenpiteen käyttöönottoa, mikä teki kannustavasta vaikutuksesta erityisen merkittävän. Laajentamispäätöksestä esittämissään huomautuksissaan GPE katsoi, että ruskohiilivoimaloiden toiminnan harjoittamisen taloudelliset pidäkkeet (esimerkiksi pelkästään päästökauppajärjestelmän hintojen nousu) olisivat saaneet RWE:n sulkemaan voimalat ennakoitua aikaisemmin, mahdollisesti ennen vuotta 2030. Näin ollen GPE katsoi, että korvauksella sinänsä ei ole kannustavaa vaikutusta.
- (141) Kaksi paikallista yritystä katsoivat aloittamispäätöksestä ja julkisesta kuulemisesta esittämissään huomautuksissa, että toimenpide ei muodosta RWE:lle kannustinta muuttaa sen toimintaa siten, että ympäristönsuojelun taso paranee. Yritykset katsovat päinvastoin, että maksun vaikutus on tavoitteeseen nähden päinvastainen, sillä korvauksen maksamisen seurauksena ruskohiilivoimalat jatkavat toimintaansa. Yritykset katsovat, että ilman korvausmaksuja laitokset olisi poistettu verkosta jo kauan sitten ⁽⁶⁸⁾.

4.3.2.4 Järjestöt/kansalaisjärjestöt

- (142) DEBRIV totesi julkisesta kuulemisesta esittämissään huomautuksissa, että toimenpiteellä on ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 427 kohdan mukainen kannustava vaikutus. Omaisuuserien elinkaari, jota käytettiin myös menetettyjen voittojen laskentamallissa, ulottuu selvästi pidemmälle kuin vuoteen 2038, joka on toiminnan lopettamista koskevan lain ja vuoden 2021 sopimuksen mukaan viimeinen sulkemisanjankohta. Näin ollen toimenpiteellä on ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoissa tarkoitettu kannustava vaikutus, koska se saa asianomaiset yritykset sulkemaan tuotantolaitoksensa ennakoitua aikaisemmin ja muuttamaan käyttäytymistään, mitä ne eivät ilman toimenpidettä tekisi.
- (143) Greenpeace katsoi aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että toimenpiteellä ei ole kannustavaa vaikutusta, koska se ei johda käyttäytymisen muuttumiseen.
- (144) ClientEarth katsoi laajentamispäätöstä koskeissa huomautuksissaan, että toimenpiteellä ei ole kannustavaa vaikutusta, ja huomautti, että laajentamispäätöksen johdanto-osan 70 kappaleen mukaan RWE:n aiemmin ja lähitulevaisuudessa menettämät voitot ovat jo suuremmat kuin RWE:lle myönnettävä korvaus ja tästä syystä oikeuttavat sen. Jos näin on, on ClientEarthin mukaan looginen johtopäätös, että RWE:lle on jo aiheutunut tappioita menetettyinä voittoina, minkä vuoksi korvauksella ei edistetä voimalaitosten sulkemista vaan ainoastaan tavoitetta keventää tiettyjen RWE:n voimalaitosten sulkemisesta aiheutuvia kustannuksia.
- (145) Euroopan ympäristötoimisto kiisti julkisesta kuulemisesta esittämissään huomautuksissa sen, että tuensaajat eivät olisi muuttaneet käyttäytymistään ilman korvausta, koska molemmat yritykset ovat jo siirtymässä puhtaampaan energiantuotantoteknologiaan. Tämä käy ilmi niiden julkisesta viestinnästä. Kun otetaan huomioon erilaiset markkinaskenaariot, voidaan olettaa, että ruskohiilivoimalat ja -kaivokset olisi joka tapauksessa jossain vaiheessa suljettu. Näin ollen tuensaajien liiketoimintasuunnitelmissa olisi pitänyt ennakoida kaivoksen avaamiseen ja toimintaan liittyvien kustannusten ja voittojen lisäksi myös sen sulkeminen ja kaivosalueen kunnostaminen.

4.3.3 Unionin oikeuden rikkominen

4.3.3.1 RWE

- (146) RWE katsoi aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että myös vaihtoehtoisessa skenaariossa aiheutuvia kustannuksia ei ole sisällytetty kokonaisvahinkoa koskevaan laskelmaan. Näin ollen kolmansien osapuolten esittämä väite, jonka mukaan kaivostoiminnan kustannusten korvaaminen saattaa olla aiheuttamisperiaatteen vastaista (aloittamispäätöksen johdanto-osan 83 kappale), on perusteeton, koska tarkoitus on korvata ainoastaan ne ylimääräiset kaivostoiminnan kustannukset, joita ei olisi aiheutunut ilman valtion toimenpidettä.

⁽⁶⁸⁾ Öko-Institut, arvio Saksan ruskohiilivoimaloiden käytöstä poistamisen suunnitelluista korvauksista tämänhetkisen kehityksen valossa, 29.6.2020, s. 30, saatavilla osoitteessa <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?", saatavilla osoitteessa <https://ember-climate.org/insights/research/the-cash-cow-has-stopped-giving/>.

4.3.3.2 Yritykset

- (147) GPE väitti aloittamispäätöksestä esittämässään huomautuksissa, että korvaus rikkoo SEUT-sopimuksen 191 artiklan mukaista aiheuttamisperiaatetta. Laajentamispäätöksestä esittämässään huomautuksissa GPE totesi, että korvauksen määrittämisessä huomioon otettuja kustannuksia ja tuloja ei voida määrittää Saksassa saatavilla olevien tietojen eikä komission päätöksessä esitettyjen tietojen perusteella. Ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että korvauksella katetaan kustannuksia, jotka RWE:n on kannettava ja jotka johtuvat aiheuttamisperiaatteen noudattamisesta. Tämä on aiheuttamisperiaatteen vastaista ja heikentää mahdollisuutta pitää tällaista tukitoimenpidettä SEUT-sopimuksen määräysten mukaisena. GPE katsoi myös, että korvaus vie pohjaa EU:n ilmastonsuojelutoimenpiteiltä heikentämällä luokitusjärjestelmän tehokkuutta.

4.3.3.3 Järjestöt/kansalaisjärjestöt

- (148) Greenpeace totesi aloittamispäätöksestä ja julkisesta kuulemisesta esittämässään huomautuksissa, että toimenpide on aiheuttamisperiaatteen vastainen, jos korvaus kattaa myös kaivostoiminnan kustannukset.
- (149) ClientEarth totesi aloittamispäätöstä koskeissa huomautuksissaan, että kaivostoiminnan harjoittajien on vastattava kaivosalueiden kunnostamisesta aiheutuvista kustannuksista aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Se, ovatko sulkemisesta maksettavat korvaukset aiheuttamisperiaatteen mukaisia, on erillinen kysymys, jota on käsiteltävä erillään korvauksista, joiden tarkoituksena on korvata toiminnanharjoittajille menetetyt voitot ja muut tappiot. Jos valtio maksaa pilaantumisen torjuntaan liittyviä kustannuksia, tämä vapauttaa tuensaajan kustannuksista, joista sen olisi tavallisesti vastattava⁽⁶⁹⁾. Lisäksi ClientEarth totesi, että kaivosten toiminnanharjoittajat ovat tiedossa ja oikeudellisesti vastuussa avolouhosten kunnostuskustannuksista koko niiden toiminnan ajan ja niiden sulkemisen jälkeen.
- (150) Euroopan ympäristötoimisto katsoi aloittamispäätöksestä esittämässään huomautuksissa, että korvaus on SEUT-sopimuksen 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetun aiheuttamisperiaatteen ja siitä johdetun ympäristölainsäädännön vastainen. Korvauksessa ei oteta huomioon hiilidioksidipäästöjen nousevaa hintaa, joka nousee jatkossa yhä enemmän EU:n uusien vuoteen 2030 ulottuvien (55-valmiuspaketin mukaisten) tavoitteiden ja Pariisin sopimuksen mukaisten EU:n kansainvälisten sitoumusten vuoksi. Vuoteen 2039 mennessä hiilen päästöoikeuksista aiheutuu RWE:lle noin 19,5 miljardin euron ja LEAG:lle noin 39 miljardin euron kustannukset, joten voittojen saaminen olisi mahdotonta. Näin ollen korvaukselle ei ole vankkoja perusteita ja se on ristiriidassa aiheuttamisperiaatteen kanssa. Euroopan ympäristötoimisto katsoi lisäksi, että aiheuttamisperiaatetta rikotaan, koska toimenpiteeseen sisältyy saastuttajille maksettava korvaus, jota koskevat laskelmat ovat epäselviä, mutta niiden toiminnan kielteisiä ulkoisvaikutuksia ei oteta huomioon. Huomioon ei ole otettu ilman pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen kustannuksia, joita säännellään teollisuuden päästöistä annetulla direktiivillä⁽⁷⁰⁾. Suuria polttolaitoksia koskevien EU:n parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden, jäljempänä 'BAT-tekniikat', noudattaminen ylittää tällä hetkellä BAT-tekniikoiden mukaiset ilmaan vapautuvien elohopeapäästöjen tasot, ja jos suurimpien ruskohiililaitosten olisi täytynyt soveltaa BAT-tekniikkoja käyttämällä saavutettavia tiukempia suoritusastoja, ruskohiilen käytön jatkamisesta aiheutuvaa terveyshaittarasitusta olisi voitu vähentää vuosittain miljardeilla euroilla terveyskustannusten ja muiden ilman pilaantumiseen liittyvien kustannusten vähenemisen ansiosta. Euroopan ympäristötoimisto väitti myös, että Saksan viranomaiset eivät noudattaneet teollisuuden päästöistä annetun direktiivin täytäntöönpanon raportointia koskevaa komission täytäntöönpanopäätöstä (EU) 2018/1135 raportointivuosien 2017 ja 2018 tietojen osalta. Lisäksi vesimaksuja ja vahinkojen kustannuksia ei ole otettu huomioon, ja veronmaksajat kantavat RWE:n ja LEAG:n ruskohiililiiketoiminnan aiheuttaman rasituksen terveyskustannusten kautta. Mikään kyseisistä Saksan osavaltioista ei ole vahvistanut vesipalveluista aiheutuvia kustannuksia vesipuitteidirektiivin⁽⁷¹⁾ 9 artiklan mukaisesti, eivätkä ne ota huomioon ympäristökustannuksia.

⁽⁶⁹⁾ Komission päätös, annettu 1 päivänä joulukuuta 2004, valtiontuesta C 39/2004 – Nuclear Decommissioning Agency (EUVL C 315, 21.12.2004, s. 4).

⁽⁷⁰⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) (EUVL L 334, 17.12.2010, s. 17).

⁽⁷¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2000, yhteisen vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1).

- (151) Health and Environment Alliance, jäljempänä 'HEAL', totesi aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, ettei Saksan hallitus ole käyttänyt kaikkia keinoja varmistaakseen, että ruskohiilialan toiminnanharjoittajat vähentävät saastumista niin paljon kuin mahdollista, kunnes ruskohiilestä on luovuttu. Se huomautti, että asiassa Hinkley Point C annettu tuomio ⁽⁷²⁾ vahvistaa tämän ja että Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ilmastoneutraaliutta, saastumista ja oikeudenmukaista siirtymää koskevat tavoitteet on otettava huomioon.

4.3.4 Tarpeellisuus

4.3.4.1 RWE

- (152) RWE väitti aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että toiminnan lopettamista koskevan lain ja vuoden 2021 sopimuksen avulla toteutettu valtion toimenpide on tarpeen, jotta ruskohiilestä voidaan luopua ennenaikaisesti ja ruskohiilialan voi antaa merkittävän lisäpanoksen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi, koska ilman toimenpidettä RWE olisi jatkanut ruskohiilen polttamista vuosisadan puoliväliin asti sille annetun luvan mukaisesti.
- (153) Lisäksi RWE viittasi Saksassa toteutettavaan kivihiiilestä luopumiseen ja väitti, että sitä koskevassa päätöksessä ⁽⁷³⁾ esitettyä komission arviota, jonka mukaan on epätodennäköistä, että tällainen kivihiiilen perustuvan tuotantokapasiteetin määrä olisi poistunut markkinoilta ilman valtion toimenpidettä, voidaan soveltaa myös ruskohiilestä luopumiseen. Tämä johtuu siitä, että ruskohiileen perustuva sähköntuotanto on kilpailukykyisempää kuin kivihiiileen perustuva sähköntuotanto, joten ruskohiilivoimalat poistuisivat viimeisinä markkinoilta. Toiminnanharjoittajat ovat tehneet huomattavia investointeja (avolouhokset ja voimalaitokset), jotka ovat joka tapauksessa aiheutuneita kiinteitä kustannuksia riippumatta siitä, käytetäänkö voimalaitoksia. Olemassa olevien laitosten osalta korkeiden kiinteiden kustannusten ja alhaisten muuttuvien kustannusten yhdistelmä varmistaa, että olemassa olevien laitosten sähköntuotanto pysyy taloudellisesti kannattavana myös silloin, kun uudet investoinnit eivät ole enää kannattavia.
- (154) RWE väitti myös, että ruskohiilivoimalat eivät poistuisi markkinoilta ilman valtion toimenpidettä, vaikka otettaisiin huomioon myös toimenpiteen vaikutukset kaivoksiin. Mikäli sähköksi muunnettavan kivihiiilen määrät vähenevät merkittävästi, on kaivostoiminnan suunnittelua muutettava, mikä aiheuttaa valtavia lisäkustannuksia. Näin ollen voi olla erikseen tarkasteltuna jopa edullisempaa hyväksyä riittämättömät katetuotot kuin vähentää sähköntuotantoa.
- (155) RWE katsoo, että toimenpide on tarpeellinen myös markkinainterventiona, josta maksetaan korvaus, koska toiminnan lopettaminen ilman korvausta olisi perustuslain vastaista. Ilman vuoden 2021 sopimusta ruskohiilestä luopumista ei olisi ollut oikeudellisesti mahdollista toteuttaa, kun otetaan huomioon sen hiilialueisiin, työntekijöihin ja energiaturvallisuuden kohdistuvat vaikutukset sekä vaikutukset energiasiirtymän onnistumiseen.
- (156) Julkista kuulemista ja laajentamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan RWE toisti näkemyksensä, jonka mukaan toimenpide on tarpeellinen, ja katsoi, että se on ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 428 kohdan mukainen.

4.3.4.2 LEAG

- (157) LEAG katsoi julkisesta kuulemisesta esittämissään huomautuksissa, että ilman toimenpidettä pelkästään sähkömarkkinoilla ei saavutettaisi vertailukelpoisia säästöjä, joten toimenpide on tarpeen asiaankuuluvien tavoitteiden saavuttamiseksi. Koska ydinvoimasta luovutaan Saksassa asteittain ja Venäjän energiatoimitukset keskeytyvät yhä enenevässä määrin, ruskohiileen perustuva sähköntuotanto säilyy kilpailukykyisenä, vaikka uusiutuviin lähteisiin perustuva energiantuotanto lisääntyy voimakkaasti. Tästä syystä ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajilla ei olisi kannustinta sulkea niitä ennen vuotta 2038. Kuten aloittamispäätöksessä todetaan (johdanto-osan 4 kappale), ruskohiilivoimaloiden hiilidioksidipäästöt olivat 130,74 miljoonaa tonnia vuonna 2018. Tämä määrä on noin 40 prosenttia energia-alan hiilidioksidipäästöistä kyseisenä vuonna. Toiminnan lopettamista koskeva laki ja vuoden 2021 sopimus luovat oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta sen suhteen, että Saksassa saavutetaan nämä hiilidioksidipäästövähennekset.

⁽⁷²⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, Itävalta v. komissio, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742.

⁽⁷³⁾ Saksassa toteutettavaa kivihiiilestä luopumista koskeva päätös, johdanto-osan 110–117 kappale.

4.3.4.3 Yritykset

- (158) GPE totesi aloittamispäätöksestä ja julkisesta kuulemisesta esittämissään huomautuksissa, että Saksan viranomaiset eivät korvaukseen oikeutettuja laitoksia määrittäessään ottaneet huomioon laitoksen todellista ikää, sen kuoletusastetta ja sen odotettua sulkemisajankohtaa. Toimenpide ei ole tarpeen, koska normaalisti toimivilla markkinoilla hiilivoimalat olisi joka tapauksessa suljettu, kun otetaan huomioon, että i) ehdotus hiilivoimaloiden asteittaisesta lakkauttamisesta on ollut jo jonkin aikaa julkista tietoa, joten yritysten olisi pitänyt ottaa tämä huomioon määrittellessään liiketoiminta-/investointisuunnitelmiaan; ja ii) jotkin yksiköistä olivat tulossa käyttöikänsä päähän ja niiden sulkeminen sisältyi jo suunnitelmiin. Laajentamispäätöstä koskevissa huomautuksissa GPE lisäsi, että myös ilmastotoimien vaikutukset, kaikkiin sähköntuottajiin sovellettava hintakatto, päästökauppajärjestelmän lupien hintojen nousu ja tuleva niukkuus sekä puhtaampien energialähteiden nopea ja tehokas kehitys olisivat johtaneet ruskohiilivoimaloiden poistumiseen markkinoilta lyhyellä aikavälillä, minkä vuoksi valtion toimenpide ei ollut tarpeen.
- (159) Kahdeksan paikallista yritystä katsoivat aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että markkinamekanismit (eli hiilidioksidin päästölupien kasvavat kustannukset) olisivat johtaneet ruskohiilivoimaloiden ennen aikaiseen sulkemiseen ⁽⁷⁴⁾.
- (160) Aloittamispäätöksestä ja julkisesta kuulemisesta esittämissään huomautuksissa kaksi paikallista yritystä katsoivat, että toimenpide ei ole tarpeen, ja antoivat esimerkkejä siitä, että muut jäsenvaltiot ovat luopuneet hiilestä maksamatta korvausta ⁽⁷⁵⁾.

4.3.4.4 Järjestöt/kansalaisjärjestöt

- (161) DEBRIV totesi julkista kuulemistä koskevissa huomautuksissaan, että toimenpide on tarpeen ja täyttää ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoissa asetetun vaatimuksen, koska ilman toimenpidettä sähkömarkkinat eivät yksinään tuottaisi vertailukelpoisia päästövähennyksiä. Koska ydinvoimasta luovutaan Saksassa asteittain ja Venäjän energiatoimitukset lopetetaan, ruskohiileen perustuva sähköntuotanto säilyy kilpailukykyisenä, vaikka uusiutuviin lähteisiin perustuva energiantuotanto lisääntyisi jyrkästi, ja tästä syystä ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajilla ei ole kannustinta sulkea niitä ennen vuotta 2038. Näin ollen toimenpide on kohdennettu tilanteeseen, jossa sillä voidaan saada aikaan huomattavia parannuksia, joita markkinat eivät yksin voi saada aikaan.
- (162) Greenpeace totesi aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että toimenpide ei ole tarpeen, koska i) toiminnan lopettamista koskeva laki olisi voitu saattaa perusoikeuksien mukaiseksi myös ilman korvausta tai maksamalla vain rajallinen korvaus; ja ii) tuella ei voida saada aikaan merkittäviä parannuksia, joita markkinat eivät voi saada aikaan ilman tukea. Vaikka toiminnan lopettamista koskeva laki johtaa ennakoitavaan ja selkeään hiilen energiakäytöstä luopumiseen, tuella ei ole sen kannalta varsinaista merkitystä.
- (163) ClientEarth totesi aloittamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan, ettei toimenpide ole tarpeen. Ruskohiilivoimalat ja niihin liittyvät kaivokset suljettaisiin markkinaolosuhteissa itsestään ennen vuotta 2038 (erityisesti ympäristövaatimusten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten ja päästökauppajärjestelmän hintojen nousun vuoksi), minkä vuoksi toimenpide vain viivästyttää täydellistä ruskohiilestä luopumista Saksassa. Laajentamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa ClientEarth lisäsi, että ilmastopolitiikan vaikutukset ja sähkömarkkinoiden muutokset olisivat pian johtaneet ruskohiilivoimaloiden poistumiseen markkinoilta. ClientEarth viittasi myös valtioneuvoston päätöksen SA.54537 annettuun hiilen käytön kieltämistä Alankomaiden sähköntuotannossa koskevaan päätökseen, jossa Alankomaiden viranomaiset myönsivät korvauksia ainoalle laitokselle, Hemwegille, jolle ei myönnetty siirtymäkautta kuten muille hiilen käytön kieltämisestä sähköntuotannossa annetun lain soveltamisalaan kuuluville laitoksille ⁽⁷⁶⁾.

⁽⁷⁴⁾ Öko-Institut, arvio Saksan ruskohiilivoimaloiden käytöstä poistamisen suunnitelluista korvauksista tämänhetkisen kehityksen valossa, 29.6.2020, s. 25 ja sitä seuraavat sivut, saatavilla osoitteessa <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/assessment-of-the-planned-compensation-payments-for-decommissioning-german-lignite-power-plants-in-the-context-of-current-developments>.

⁽⁷⁵⁾ Power ENGINEering International, Spain's remaining coal-fired plants likely to be phased out by 2025, 5.8.2020, saatavilla verkkoosoitteessa <https://www.powerengineeringint.com/coal-fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/>.

⁽⁷⁶⁾ Komission päätös, annettu 12 päivänä toukokuuta 2020, valtioneuvoston päätös SA.54537 (2020/NN) – Alankomaat – Hiilen käytön kieltäminen Alankomaiden sähköntuotannossa (EUVL C 220, 3.7.2020, s. 1). Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 16.11.2022, Alankomaiden kuningaskunta v. Euroopan komissio, T-469/20, ECLI:EU:T:2022:713. Tuomioon on haettu muutosta unionin tuomioistuimessa (asia C-40/23 P).

- (164) Euroopan ympäristötoimisto totesi aloittamispäätöksestä esittämässään huomautuksissa, että hiilivoimalat ovat koko maailmassa historiallisesti lopettaneet toimintansa keskimäärin 46 käyttövuoden jälkeen, ja laski korvauksen perustuvan siihen, että kolme RWE:n 15 yksiköstä ja seitsemän LEAG:n 11 yksiköstä suljetaan suunniteltua aikaisemmin. Näin ollen jäljelle jäävillä yksiköillä ei pitäisi olla oikeutta minkäänlaiseen korvaukseen, koska ne olisi joko pitänyt sulkea tai ne pitäisi sulkea pian hiilen yhä heikommasta taloudellisuudesta aiheutuvien tappioiden rajoittamiseksi. Euroopan ympäristötoimisto totesi lisäksi, että korvauksessa ei oteta huomioon hiilipäästöjen nousevaa hintaa, kuten johdanto-osan 151 kappaleessa selostetaan.
- (165) CAN katsoi aloittamispäätöksestä esittämässään huomautuksissa, että markkinadynamiikka voisi riittää hiilivoimaloiden sulkemiseen. CAN viittasi EU:n päästökauppajärjestelmän hintojen nousuun ja totesi EU:n päästökauppajärjestelmän nykyisten hintojen välittömän vaikutuksen olevan se, että Saksan nykyaikaisten ruskohiilivoimaloiden kannattavuus laskee lähes puoleen vuoden 2024 jälkeen⁽⁷⁷⁾, mikä johtaa siihen, että nykyisten odotusten perusteella lähes puolet maan ruskohiilivoimaloista tuottaisi tappiota.

4.3.5 Tarkoituksenmukaisuus

4.3.5.1 RWE

- (166) RWE katsoi aloittamispäätöksestä esittämässään huomautuksissa, että toimenpide on tarkoituksenmukainen ja että hiilikomissio ja sen jälkeen Saksan hallitus ovat punninneet huolellisesti päätöstä käyttää neuvotteluihin perustuvaa ja oikeudellisesti ja sopimusperusteisesti suojattua polkua ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon lopettamiseksi muunlaisten toimenpiteiden sijasta. Kivihiilestä luopumista koskevassa päätöksessä⁽⁷⁸⁾ komissio huomautti, että sopimuksella varmistetulla hiilestä luopumisella, josta maksetaan korvaus, on etuja muihin välineisiin, kuten EU:n päästökauppajärjestelmään, hiilidioksidin vähimmäishintaan tai pelkkiin sääntelytoimiin, nähden. Sopimukseen perustuvan ratkaisun tärkein etu on mahdollisuus ohjata hiilestä luopumisen etenemistä kohdennetusti ottaen huomioon energiaturvallisuus ja työpaikat, joihin se vaikuttaa, ja varmistaa se oikeudellisesti. Tarvittiin ratkaisu, jossa määriteltiin yksilöllinen mutta kokonaisuutena yhdenmukainen käytöstäpoistopolku, joka voitiin toteuttaa kyseisissä tuotantojärjestelmissä teknisesti ja sääntelyn kannalta ja johon liittyvät toiminnalliset, taloudelliset ja sosiaaliset kustannukset olivat mahdollisimman pienet.
- (167) RWE toisti julkisesta kuulemisesta ja laajentamispäätöksestä esittämässään huomautuksissa, että toimenpide on tarkoituksenmukainen, koska valittu lähestymistapa kokonaisvaltaisen käytöstäpoistopolun määrittelemiseksi alusta loppuun yhteistyössä toimintaa harjoittavien yritysten kanssa ja sen vahvistamiseksi oikeusvarmalla tavalla siten, että estetään järjestelmän toiminnan keskeytyminen ja kyseisille hiilikaivosalueille aiheutuva liiallinen taakka, on täysin ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 429 kohdan mukainen.

4.3.5.2 LEAG

- (168) LEAG katsoi julkista kuulemisesta koskevista huomautuksissaan, että toimenpide on tarkoituksenmukainen. Saksa oli analysoinut hiilikomission työskentelyn aikana erilaisia skenaarioita ja vaihtoehtoja hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi, ja se valitsi tämän ratkaisun, koska voimaloiden toiminnanharjoittajille olisi mahdollisten vahingonkorvausvaatimusten seurauksena aiheutunut oikeudellista epävarmuutta.

4.3.5.3 Yritykset

- (169) GPE väitti aloittamispäätöksestä, julkisesta kuulemisesta ja laajentamispäätöksestä esittämässään huomautuksissa, ettei komissio analysoinut asianmukaisesti toimenpiteen tarkoituksenmukaisuutta, ja väitti, että toimenpide, jolla korvataan menetetyt voitot eri laitoksia erottelematta, ei voi olla tarkoituksenmukainen. GPE viittasi myös Puolan hiilikaivosten sulkemiseen myöntämää tukea koskevaan valtioneuvoston päätökseen, jossa komissio katsoi poikkeuksellisiin sosiaali- ja ympäristökustannuksiin myönnettävän tuen soveltuvan sisämarkkinoille⁽⁷⁹⁾, ja huomautti, että on epäselvää, ovatko RWE-toimenpiteessä huomioon otetut kustannukset poikkeuksellisia sosiaali- ja ympäristökustannuksia, kuten Puolan tapauksessa, vai ovatko ne muun tyyppisiä kustannuksia.

⁽⁷⁷⁾ Modern German lignite plant margins halve from 2024 | Argus Media.

⁽⁷⁸⁾ Saksassa toteutettavaa kivihiilestä luopumista koskeva päätös, johdanto-osan 118 kappale.

⁽⁷⁹⁾ Komission päätös valtioneuvoston SA.100533 (2021/NN) – Puola – Puolan hiilikaivostoiminnan lopettamista koskevan suunnitelman muutokset (EUVL C 231, 30.6.2023, s. 8).

- (170) Kahdeksan paikallista yritystä väittivät aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että se, että maksut ovat kiinteämääräisiä eivätkä millään tavalla dynaamisia, ei ole tarkoituksenmukaista ja että dynaaminen hinnoittelumalli olisi ollut asianmukaisempi hiilestä luopumisen varmistamiseksi ja sillä olisi rajoitettu korvaus tarvittavalle tasolle.
- (171) Kaksi paikallista yritystä totesivat julkisesta kuulemisesta esittämissään huomautuksissa, että on olemassa paremmin soveltuvia vaihtoehtoja, jotka ovat yhtä tehokkaita ilmastonsuojelutavoitteen saavuttamiseksi, ja että ensin olisi tutkittava, voidaanko käyttää muita toimintapolitiikkoja ja toimenpiteitä, kuten hiilidioksidimaksuja tai päästökaup-pajärjestelmän kaltaisia hintamekanismeja. Yritykset esittivät myös esimerkkejä siitä, miten muut jäsenvaltiot ovat luopuneet hiilestä ilman korvausta ⁽⁸⁰⁾.

4.3.5.4 Järjestöt/kansalaisjärjestöt

- (172) DEBRIV totesi julkista kuulemistä koskevissa huomautuksissaan, että toimenpide on tarkoituksenmukainen ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 429 kohdan mukaisesti. DEBRIV huomautti, että Saksa oli tutkinut vaihtoehtoja suunniteltujen hiilidioksidin päästövähennysten saavuttamiseksi (ks. johdanto-osan 25 kappale) ja että toimenpide on tarkoituksenmukaisin tavoitellun päämäärän (eli oikeudellisesti turvallisen ja luotettavan hiilidioksidipäästöjen vähentämisen) saavuttamiseksi.
- (173) ClientEarth katsoi aloittamispäätöksestä, julkisesta kuulemisesta ja laajentamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että toimenpide ei ole tarkoituksenmukainen. Vaikka komissio saattaa joissakin tapauksissa katsoa, että sopimusperusteisen korvauksen neuvottelemisen oikeusvarmuuden varmistamiseksi ja kalliiden oikeudenkäyntien välttämiseksi on tarkoituksenmukainen tukimuoto ⁽⁸¹⁾, näin ei kuitenkaan ole tässä tapauksessa, koska i) toiminta olisi lopetettu joka tapauksessa myös ilman korvausta, koska suurin osa yksiköistä olisi suljettu pelkästään markkinavoimien vuoksi; ii) Saksan lainsäädännössä ei tässä tapauksessa edellytetä tällaista korvausta toiminnanharjoittajan omistusoikeuksien uudelleenmäärittämiseksi, joten sulkemisvelvoitteen laillisuus olisi voitu varmistaa ilman taloudellista korvausta (ks. tuen olemassaoloa koskeva johdanto-osan 107 kappale); iii) hyvin suunnitellut tarjouskilpailut olisivat tarkoituksenmukaisempi tukimuoto kuin kertakorvaukset; iv) jos tarjouskilpailut eivät olisi tässä tapauksessa tarkoituksenmukainen tukimuoto, mukautusparametreihin perustuva korvaus olisi tarkoituksenmukaisempi (tämä liittyy myös tuen oikeasuhteisuuteen). ClientEarth viittasi myös Puolan kivihiihikaivosten sulkemiseen myöntämää tukea koskevaan valtiontukiasiaan, jossa komissio katsoi poikkeuksellisiin sosiaali- ja ympäristökustannuksiin myönnettävän tuen soveltuvan sisämarkkinoille ⁽⁸²⁾, ja huomautti, että se, että ruskohiihikaivokset liittyvät läheisesti voimalaitoksiin, ei sinänsä oikeuta niiden ottamista huomioon korvauksen laskennassa, ja että on epäselvää, ovatko RWE-toimenpiteen osalta huomioon otetut kustannukset poikkeuksellisia sosiaali- ja ympäristökustannuksia, kuten Puolan tapauksessa, vai ovatko ne muun tyyppisiä kustannuksia.
- (174) Euroopan ympäristötoimisto esitti aloittamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan kaksi vaihtoehtoa, jotka Saksan hallitus olisi voinut toteuttaa. Ensinnäkin Saksan hallitus ei ole vakavasti harkinnut hiilen vähimmäishintaa kustannustehokkaampana toimintatapana, jolla olisi saavutettu sama tulos aiheuttamisperiaatetta noudattaen ja turvaautumalla valtiontukeen. Lisäksi korvauksen edellytyksenä olisi pitänyt olla unionin normien, kuten suurten polttolaitosten BAT-tekniikan, täysimääräinen noudattaminen, energiatehokkuus mukaan luettuna. Tältä osin Euroopan ympäristötoimisto vertaa Saksan toimintaa Alankomaiden lähestymistapaan edellä mainitussa Alankomaiden hiilestä luopumisesta maksettavaa korvausta koskevassa asiassa ⁽⁸³⁾, jossa hiilen käytön kieltämisestä sähköntuotannossa annetussa laissa oli säädetty sitovista sähköhyötysuhteista. Euroopan ympäristötoimisto katsoo, että Saksan olisi ollut mahdollista asettaa ennakkoehtoja BAT-tekniikkaan liittyvien energiatehokkuustasojen noudattamisesta maksettavalle korvaukselle ja että kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä olisi ollut järkevämpää mitata tulosperusteisella lähestymistavalla ja sulkea ensin enemmän kasvihuonekaasuja tuottavat yksiköt.

⁽⁸⁰⁾ Power ENGINeering International, Spain's remaining coal-fired plants likely to be phased out by 2025, 5.8.2020, saatavilla verkko-osoitteessa <https://www.powerengineeringint.com/coal-fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/>.

⁽⁸¹⁾ Ks. esimerkiksi tuki Ranskassa sijaitsevan Fessenheimin ydinvoimalan ennenaikaiseen sulkemiseen.

⁽⁸²⁾ Komission päätös valtiontuesta SA.100533 (2021/NN) – Puola – Puolan hiilikaivostoiminnan lopettamista koskevan suunnitelman muutokset (EUVL C 231, 30.6.2023, s. 8).

⁽⁸³⁾ Komission päätös, annettu 12 päivänä toukokuuta 2020, valtiontuesta SA.54537 (2020/NN) – Alankomaat – Hiilen käytön kieltäminen Alankomaiden sähköntuotannossa (EUVL C 220, 3.7.2020, s. 1).

4.3.6 Oikeasuhteisuus

4.3.6.1 RWE

- (175) RWE totesi aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että toimenpide ei johda liialliseen korvaukseen ja on näin ollen oikeasuhteinen. Ensinnäkin korvaus ei ole kokonaisvahinkoja suurempi, koska kaikki RWE:n tappiot (RWE laski ennakaisesta sulkemisesta aiheutuneiden kokonaisvahinkojen määräksi 8,7 miljardia euroa) ylittävät RWE:lle maksetun korvauksen määrän. Lisäksi RWE totesi, että ruskohiilen kohdalla tarjouskilpailumenettely ei tule kysymykseen, sillä se ei olisi tehostanut kilpailua, koska markkinaosapuolia ja Saksassa toiminnassa olevia voimalaitoksista ja avolouhoksista koostuvia tuotantojärjestelmiä on vähän.
- (176) Julkisesta kuulemisesta esittämissään huomautuksissa RWE katsoi, että toimenpide on edelleen oikeasuhteinen myös ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen mukaan seuraavista syistä:
- a) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 430 kohdan mukaan tarjouskilpailumenettely ei olisi tarkoituksenmukainen, koska toiminnanharjoittajia on vain kaksi, tuotantojärjestelmien määrä on vähäinen ja on olemassa järjestelmän häiriöiden riski.
 - b) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 432 kohdan mukaisesti määrällä on tarkoitus RWE:lle ennakaisesta sulkemisesta aiheutuneet voittojen menetykset ja lisäkustannukset. RWE oli vuonna 2019 laskenut sille ennakaisesta sulkemisesta aiheutuneiden kokonaisvahinkojen määräksi 8,7 miljardia euroa: 5,5 miljardia euroa menetettyjä voittoja ja 3,2 miljardia euroa lisäkustannuksia.
 - c) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 433 kohdan mukainen päivitysmekanismi ei ole tarpeellinen ja oikeasuhteinen liiallisten korvausten estämiseksi, koska ylikompensaatio on jo estetty sillä, että korvauksen määrä on paljon pienempi kuin RWE:lle tosiasiallisesti aiheutuneet taloudelliset haitat. Päivitysmekanismi ei ole myöskään tarkoituksenmukainen Saksan täydellisen ruskohiilestä luopumisen toteuttamista varten valitseman mallin kannalta, joka on suunniteltu ja josta on sovittu oikeudellisesti ja sopimusteitse pitkälle aikavälille, koska mekanismi poistaisi tällä mallilla tavoitellun oikeusvarmuuden. Tällaista mekanismeja ei myöskään voida soveltaa lisäkustannuksiin, koska nämä kustannukset eivät johdu yksittäisten voimaloiden sulkemisesta, vaan niitä syntyy jatkuvasti kaivosten uudelleensuunnittelusta, joten yksittäiset käytöstäpoistoajankohdat eivät ole sopivia ajankohtia ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 433 kohdassa tarkoitettujen ”uusimpien oletusten” määrittämiseksi. RWE huomautti myös, että tällaisen mekanismin käyttöönotto jälkikäteen, kun RWE on jo sulkenut ensimmäiset yksikkönsä ja aloittanut kaivostoiminnan uudelleensuunnittelun, veisi liiketoimintapohjan yhteiseen sopimukseen perustuvalta ruskohiilestä luopumiselta. Lisäksi toiminnan lopettamista koskevasta laista ja vuoden 2021 sopimuksesta oli neuvoteltu ja sovittu kauan ennen ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen käyttöönottoa ja niihin sisältyvää vaatimusta päivitysmekanismista, minkä vuoksi tällaisen mekanismin ottaminen käyttöön nyt loukkaisi RWE:n luottamuksensuojaa. Tällainen mekanismi on myös vieras seikka julkisoikeudellisissa korvaustoimenpiteissä; jos RWE olisi saanut korvauksen kansallisessa tuomioistuimenmenettelyssä, kansallinen tuomioistuin ei olisi määrännyt korvauksen määrää riippuvaiseksi valtion toimenpiteen myöhemmästä kehityksestä.
- (177) Laajentamispäätöstä koskevista huomautuksissaan RWE totesi, että i) tarjouskilpailumenettely olisi epätarkoituksenmukainen, kuten edellä on selitetty; ii) Saksan laskelma, joka koskee osaa kokonaisvahingosta ja kertyneistä voitoista ainoastaan vuoteen 2026 asti, osoittaa, että RWE:lle maksettu korvaus on huomattavasti pienempi kuin aiheutuneet kokonaisvahingot; iii) RWE antaa merkittävän lisäpanoksen hiilestä irtautumiseen aikaistamalla ruskohiilestä luopumista vuoteen 2030; ja iv) päivitysmekanismia ei tarvita, koska korvausmaksut ovat jo perusteltuja edellä mainitun kolmen vuoden ajanjakson aikana syntyvien taloudellisten haittojen vuoksi. Se ei olisi tarpeen, vaikka myös vuosina 2025 ja 2026 menetetyt voitot arvioitaisiin ja otettaisiin huomioon vuosina 2021 ja 2022 lakkautettujen yksiköiden osalta, kun otetaan huomioon se, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoissa viitataan ainoastaan tuen myöntämisen ja sulkemisajankohdan väliseen ajanjaksoon, mutta ei tuen myöntämisen ja korvatun vahingon syntymisen väliseen ajanjaksoon, sekä se, että Saksan laskelmat vuoteen 2026 asti perustuvat todellisiin ja näin ollen luotettaviin markkinatietoihin, minkä vuoksi korvauksen määrää ei tarvitse tarkistaa tältäkin osin.

(178) Komission aloittamispäätöksessä esittämien epäilyjen osalta RWE totesi laajentamispäätöstä koskeissa huomautuksissaan seuraavaa:

- a) RWE:n menetettyjä voittoja koskeva tarkistettu laskelma, joka koskee lyhyempää ajanjaksoa ja on varovaisempi, poisti aloittamispäätöksessä esitetyt epäilyt, jotka liittyivät pitkän aikavälin ennusteisiin ja ruskohiilivoimaloiden toiminnan kestoon. Kaikki tarkistetussa laskelmassa huomioon otetut yksiköt olisivat helposti voineet jatkaa toimintaansa vielä kolme vuotta (ja kauemminkin). Myös Niederaußem D:n elinkaarta koskeva komission epäily (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 127 kappale) on hälvennetty, koska kyseistä laitosta ei otettu huomioon RWE:n menettämiä voittoja koskevassa tarkistetussa laskelmassa.
- b) Sähkön ja hiilidioksidin hinnoista ei ole epävarmuutta, koska tarkistetussa laskelmassa Saksa pystyi käyttämään todellisia markkinatietoja, jotka antavat luotettavaa tietoa siitä, millä hinnalla ja millä hiilidioksidikustannuksilla laitoksen toiminnanharjoittaja olisi voinut markkinoida kapasiteettiaan kyseisenä ajankohtana. RWE viittaa laajentamispäätöksen johdanto-osan 115 kappaleeseen ja katsoo komission olleen oikeassa huomauttaessaan, että sähkökapasiteetin myynti termiini-markkinoilla tapahtuu todellisuudessa ja että käyttämällä tällaisia todellisia markkinatietoja saadaan luotettavia laskelmia.
- c) Herkkyysanalyysit ovat tarpeettomia, koska sähkön hinnat ja hiilidioksidikustannukset eivät perustuneet mahdollisesti epävarmojen oletusten perusteella tehtyyn markkinamallinnukseen.
- d) Todellisia markkinatietoja käytettäessä laskelmien tulokseen vaikuttavat merkittävästi kaksi tekijää: ajankohta ja tarkastelujakso. Saksa on valinnut molemmat tekijät siten, että menetetyt voitot aliarvioidaan laskelmassa merkittävästi, joten Saksan lähestymistapa on varovainen. Tarkastelujakson rajoittaminen kolmeen toimintavuoteen on hyvin rajoittavaa ja jakso on lyhyempi kuin turvavalmiusjakso (Sicherheitsbereitschaft) valtiontukiasiassa⁽⁸⁴⁾, jossa komissio hyväksyi menetettyjen voittojen korvaamisen laitoksen neljän toimintavuoden ajalta. Jopa vähimmäisvahinkojen varovaisessa laskennassa, jonka olisi sähkömarkkinatietojen osalta perustuttava pelkästään todellisiin markkinatietoihin, olisi asianmukaisempaa olettaa, että vuosina 2021 ja 2022 suljetut yksiköt olisivat jatkaneet toimintaansa ainakin vuosina 2025 ja 2026.
- e) Mitä tulee valittuun 21 päivän lokakuuta ja 4 päivän marraskuuta 2022 väliseen kahden viikon ajanjakson, on ensinnäkin huomattava, että kyse on suhteellisen viimeaikaisesta ajanjaksosta, joka tuskin olisi voinut olla ajantasaisempi r2b energy -konsulttiyhtiön 16 päivänä joulukuuta 2022 tekemän laskelman kannalta. Vaikuttaa myös hyväksyttävältä käyttää kahden viikon ajanjakson keskiarvoja, jotta tasapainotetaan yhtäältä tavoite käyttää mahdollisimman laadukkaita tietoja ja toisaalta pyrkimys käyttää merkityksellistä arvoa, johon satunnaiset lyhytaikaiset hintapiikit tai hinnanlaskut eivät vaikuta.
- f) Ennenaikaisesta sulkemisesta toimenpiteellä maksettava korvaus ja lykätty sulkemismenettely suunniteltiin alusta alkaen kahdeksi eri välineeksi, joilla kompensoitiin erilaisia taloudellisia haittoja ilman päällekkäisyyttä. Saksan vuosien 2021–2026 osalta määrittämät menetetyt voitot eivät liity mahdollisiin Niederaußem G:n tai H:n toimintaa koskeviin rajoituksiin vuoden 2029 jälkeen.
- g) Myös siinä tapauksessa, että sulkemisaikataulua muutetaan, ennenaikaisesta käytöstäpoistosta aiheutuu lisäkustannuksia, kuten kaivostoiminnan suunnittelun muutoksista ja merkittävistä henkilöstön uudelleenjärjestelyistä aiheutuvat huomattavat kustannukset. RWE pani kuitenkin merkille, että komissio ei katso tässä vaiheessa tarpeelliseksi tutkia näitä lisäkustannuksia tarkistetun RWE-toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvuuden selvittämiseksi, koska Saksan vuosina 2021–2026 syntyvien voittojen muodossa määrittämä osittainen vahinko riittää varmistamaan, että korvaus ei ole liiallinen.
- h) Tarkistettu laskelma ei ole ainoastaan varovainen tässä johdanto-osan kappaleessa esitetyistä syistä, vaan se on myös ainoastaan osittainen laskelma, koska siinä ei ole otettu huomioon useita muita kustannuksia eli vuoden 2026 jälkeen suljettavien yksiköiden menetettyjä voittoja, lämmöntoimituksista ja tasemarkkinoilta saatavia tuloja sekä RWE:n huomattavia lisäkustannuksia.

⁽⁸⁴⁾ Komission päätös, annettu 27 päivänä toukokuuta 2016, valtiontuesta SA.42536 – Saksa – Saksan ruskohiilivoimaloiden sulkeminen (EUVL C 258, 15.7.2016, s. 1).

4.3.6.2 LEAG

- (179) LEAG:n mukaan komission päätöskäytäntö tarjoaa sekä oikeasuhteisuuden että tarkoituksenmukaisuuden kannalta asianmukaisia vertailukohtia, kuten ruskohiilivoimaloiden sulkemisen Saksassa vuonna 2016⁽⁸⁵⁾, Fessenheimin ydinvoimalan ennenaikaisen sulkemisen⁽⁸⁶⁾ ja Saksan ydinvoimasta luopumisen. Vaikka toimenpide on pohjimmiltaan eriluonteinen, tiettyjä viitteitä tarkasteltavana olevan korvauksen määrän oikeasuhteisuudesta voidaan kuitenkin johtaa komission vuonna 2016 antamasta päätöksestä⁽⁸⁷⁾, jonka kohteena olleessa asiassa Saksa vastasi kyseisten yksikköjen osalta noin 1,6 miljardin euron kustannuksista. Lisäksi tarkasteltavana olevassa asiassa ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon täydellinen lopettaminen ei johda ainoastaan komission vuoden 2016 päätöksen kohteena olleita voimalaitosyksiköitä suurempien ja uudempien yksikköjen ennenaikaiseen sulkemiseen, vaan ennen kaikkea avolouhosten toiminnan ennenaikaiseen lopettamiseen. Näin ollen korvausmäärien on sisällettävä myös avolouhoksiin tehdyt huomattavat investoinnit ja avolouhosten ennenaikaisesta sulkemisesta aiheutuvat lisäkustannukset⁽⁸⁸⁾.
- (180) Toisin kuin vuonna 2016 hyväksytyssä toiminnan lopettamisessa, jossa yksittäiset voimalaitosyksiköt suljettiin tilapäisesti neljäksi vuodeksi ennen lopullista käytöstäpoistoa, tässä tapauksessa on otettava huomioon pidempi korvauskausi, joka päättyy lopulliseen käytöstäpoistoon vuonna 2038. Tämä pitkä aikajana on tässä tapauksessa perusteltu, koska vaihtoehtoinen skenaario on ratkaiseva menetettyjen voittojen eli niiden voittojen, jotka voimalaitokset olisivat saaneet sähkömarkkinoilla ilman lakisääteistä ruskohiilestä luopumista, laskennan kannalta. Tämä lähestymistapa on myös yhdenmukainen Ranskan EDF:lle Fessenheimin ydinvoimalan ennenaikaiseen sulkemiseen myöntämän valtiontuen hyväksymisestä vuonna 2021 tehdyn komission päätöksen⁽⁸⁹⁾ kanssa. Komissio piti kyseisessä päätöksessä määrää oikeasuhteisena siltä osin kuin sillä korvattiin EDF:lle aiheutuneita ja sen todistamia kustannuksia ja haittoja.
- (181) Lisäksi LEAG katsoo, että tarkasteltavana olevan asian ja ydinvoimaloiden toiminnanharjoittajille ydinvoimasta luopumisesta maksettavan korvauksen välillä on yhtymäkohtia. Saksan hallitus sopi 5 päivänä maaliskuuta 2021 E.ON:n, RWE:n, EnBW:n ja Vattenfallin kanssa, että toiminnanharjoittajat saavat noin 2,4 miljardin euron taloudellisen korvauksen sähkömääristä, joita ei voida käyttää, ja investoinneista, joiden arvo on alentunut. Vastineeksi yhtiöt sitoutuivat päättämään kaikki vireillä olleet oikeusriidat, jotka liittyvät päätettyyn ydinvoimasta luopumiseen, sekä käynnissä olevat hallinnolliset menettelyt. Ne suostuivat myös luopumaan kattavasti oikeussuojakeinojen käyttämisestä. Saksan hallitus hyväksyi tätä varten luonnoksen Saksan ydinvoimalain (AtG) 18. muutokseksi, jolla hyväksyttiin julkisoikeudellisen sopimuksen allekirjoittaminen. Sillä pannaan täytäntöön liittovaltion perustuslakituomioistuimen 6 päivänä joulukuuta 2016 antama päätös ydinvoimalain 13. muutoksesta ottaen huomioon 29 päivänä syyskuuta 2020 annettu päätös ydinvoimalain 16. muutoksesta. Perustuslakituomioistuin totesi päätöksessä, että ydinvoimasta luopuminen on sallittua, mutta myönsi samalla ydinvoimaloiden toiminnanharjoittajille asianmukaisen korvauksen, jota Saksan hallitus ei aiemmin ollut niille myöntänyt tai jota ei ollut myönnetty vaaditun suuruisena.
- (182) LEAG väitti, että ydinvoimaloiden toiminnanharjoittajille myönnetty korvaukset ovat – euroina megawattituntia kohden – huomattavasti suuremmat kuin toiminnan lopettamista koskevalla lailla ja vuoden 2021 sopimuksella ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajille myönnetty korvaukset, vaikka ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon ennenaikaisen lopettamisen aiheuttamat dokumentoidut ja todennettavissa olevat vahingot ovat huomattavasti suuremmat kuin ydinvoiman tapauksessa. Ydinvoimalain 18. muutoksen luonnoksen mukaan erityinen korvaus on 28,7–33,2 euroa/MWh, mutta [...]. Näin ollen ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajille suunniteltu korvaus ei ole kohtuuton eikä perusteeton, vaikka sitä verrattaisiin suoraan ydinvoimalain nojalla ydinvoimalaitosten toiminnanharjoittajille maksettuihin korvauksiin. Se on päinvastoin alimmalla lakisääteisellä tasolla.

⁽⁸⁵⁾ Komission päätös, annettu 27 päivänä toukokuuta 2016, valtiontuesta SA.42536 – Saksa – Saksan ruskohiilivoimaloiden sulkeminen (EUVL C 258, 15.7.2016, s. 1), johdanto-osan 11 kappale.

⁽⁸⁶⁾ Komission päätös, annettu 23 päivänä maaliskuuta 2021, valtiontuesta SA.61116 – Ranska – Fessenheimin ydinvoimalan ennenaikainen sulkeminen (EUVL C 275, 9.7.2021, s. 1).

⁽⁸⁷⁾ Komission päätös, annettu 27 päivänä toukokuuta 2016, valtiontuesta SA.42536 – Saksa – Saksan ruskohiilivoimaloiden sulkeminen (EUVL C 258, 15.7.2016, s. 1), johdanto-osan 15 kappale.

⁽⁸⁸⁾ Välillisten vahinkojen korvausvelvollisuudesta ks. Papier julkaisussa Maunz/Dürig, GG (tammikuu 2018), 14 §:n 631 momentti ja sitä seuraavat momentit.

⁽⁸⁹⁾ Komission Daily News -uutiskatsaus, 23.3.2021, saatavilla verkko-osoitteessa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_1347.

- (183) Lisäksi LEAG väitti, että lykätyn sulkemismenettelyn mukainen korvaus koskee lisäpalvelua ja se on erillinen, eikä sitä näin ollen saa sekoittaa ennenaikaisesta sulkemisesta maksettavaan korvaukseen.
- (184) Julkista kuulemista koskeissa huomautuksissaan LEAG totesi, että korvauksen oikeasuhteisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös muut tekijät ja näkökohdat, mukaan lukien vuoden 2021 sopimuksessa määrätty kattava luopuminen oikeussuojakeinoista, jolla vältetään monimutkaiset ja pitkään kestävät riita-asiat.
- (185) LEAG totesi, että vaihtoehtoiseen skenaarioon vertailun kannalta merkityksellinen ajankohta on se ajankohta, jolloin toimenpiteestä ilmoitettiin. Mitä tulee ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 432 kohdan soveltamiseen Saksassa toteutettavaan hiilestä luopumiseen, vaikuttaa asianmukaiselta, että komissio hyväksyy asianmukaisesti perustellut oletukset, joista on keskusteltu ja sovittu tuensaajien kanssa ja jotka toimitettiin sille Saksan ilmoittaessa toimenpiteestä. Muussa tapauksessa komissio puuttuisi – myös valtiontukimenettelyn keston vuoksi – viime kädessä sopimuksessa sovittuun riskinjakoon: markkinaodotukset voivat muuttua tulevaisuudessa, jolloin korvaus voi osoittautua liian suureksi tai pieneksi. Sopimuksen tarkoituksena on kuitenkin nimenomaan sopia tällaisten riskien jakamisesta mahdollisimman lopullisesti. Tällainen tulkinta noudattaa valtiontukilainsäädännön yleistä periaatetta, jonka mukaan toimenpiteen sääntöjenmukaisuudesta on päätettävä etukäteen ennen toimenpiteen täytäntöönpanoa⁽⁹⁰⁾.
- (186) LEAG:n näkemyksen mukaan sosiaalisesti hyväksyttävän hiilestä luopumisen edellyttämä suunnittelu kestää useita vuosia. Jotta vältetään taloudelliset ja yhteiskunnallis-poliittiset rakenteelliset häiriöt, joita poliittisesti määrätty ennenaikainen hiilestä luopuminen aiheuttaisi asianomaisille yrityksille ja alueille, Saksa määräsi hiilikomissiossa kaikkien asianomaisten sidosryhmien kanssa käytyjen pitkien ja intensiivisten keskustelujen jälkeen toiminnan lopettamista koskevassa laissa ja vuoden 2021 sopimuksessa, että Saksan kivihiiheen ja ruskohiiheen perustuva sähköntuotanto lopetetaan asteittain viimeistään vuonna 2038. Jotta tämä pitkä ja monimutkainen prosessi ei vaarannu, on välttämätöntä, että prosessin perustelluja oletuksia ja ennustettuja päätöksiä ei kyseenalaisteta uudelleen epävarman kehityksen vuoksi myöhemmässä vaiheessa. Muutoin arviointi riippuisi ennalta arvaamattomista tulevista tapahtumista, mikä vaarantaisi jälleen oikeus- ja suunnitteluvarmuuden, joka tällaisissa monimutkaisissa prosesseissa on saavutettava. Tällaisen satunnaisen ajoituksen riski näkyy tällä hetkellä esimerkiksi spot- ja futuurimarkkinoiden sähkön hinnoissa, jotka ovat huomattavasti korkeampia kuin ilmoitusajankohtana odotetut sähkön hinnat. Lisäksi asianomaiset osapuolet ovat sopineet luopuvansa kattavasti muutoksenhausta. Jos vaihtoehtoisen skenaarion merkityksellinen arviointiajankohta muuttuu sopimukseen verrattuna, koko paketti ja siitä johtuva oikeus- ja suunnitteluvarmuus vaarantuvat sähkön hintojen vaihtelun vuoksi.
- (187) Lisäksi LEAG totesi, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 433 kohdan mukaista päivitysmekanismia ei tarvita, koska asiassa sovelletaan poikkeuksellisia olosuhteita koskevaa poikkeusta. Koska ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoissa ei määritellä tällaisia olosuhteita, LEAG viittaa oikeuskäytäntöön, jonka mukaan olosuhteet ovat poikkeukselliset, jos niiden luonne ja laajuus ovat epätavallisia ja odottamattomia⁽⁹¹⁾. LEAG katsoo, että tarkasteltavana oleva tilanne on poikkeuksellinen seuraavista syistä:
- a) Toiminnan lopettamista koskevalla lailla ja vuoden 2021 sopimuksella säännellään ruskohiilestä luopumista kaikkien Saksan ruskohiilivoimaloiden ja avolouhosten osalta, mikä aiheuttaa kauaskantoisia ja osittain ennakoimattomia seurauksia kokonaisille alueille. [...].
 - b) Voimalaitosten toiminnanharjoittajille maksettavan korvauksen, joka jakautuu 15 vuosittain maksettavaan erään, tarkoituksena on yhtäältä jakaa liittovaltion budjettitaakka ja toisaalta [...]. Tämä taataan vain siinä tapauksessa, että [...], jolloin alueet ja yritykset voivat [...].

⁽⁹⁰⁾ Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontukien käsitteestä annetun komission tiedonannon C/2016/2946 (EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1) 78 kohta, jonka mukaan se, onko valtion toimenpide markkinaehtojen mukainen, on tutkittava etukäteen niiden tietojen perusteella, jotka olivat saatavilla toimenpiteestä päätettäessä.

⁽⁹¹⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.12.2013, Euroopan komissio v. Euroopan unionin neuvosto, C-118/10, ECLI:EU:C:2013:787, 105 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 4.12.2013, Euroopan komissio v. Euroopan unionin neuvosto, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, 114 kohta.

- c) Meneillään olevan ruskohiilestä luopumisen aikana [...]. Toimenpiteen tuensaajien on annettava tähän merkittävä panos, [...].
- d) Jäsenvaltioiden ja asianomaisten yritysten välinen korvaussopimus mahdollistaa myös sen, että pitkät oikeudenkäynnit vältetään sovintoratkaisulla, johon viitataan myös ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 424 kohdassa. [...].
- e) Liiallisten korvausten aiheuttaman kilpailun vääristymisen välttämistä koskeva oikeutettu etu on tasapainotettava suhteessa asianomaisten yritysten oikeutettuihin etuihin [...]. On otettava huomioon, että valtion korvauksen laukaiseva tekijä ei tyypillisesti ole yrityksen halu saada perinteistä investointitukea, jolla edistetään ja laajennetaan yritystoimintaa. [...].

(188) LEAG:n osakkeenomistajat (EPH ja PPFI) ilmoittivat aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa tukevana täysin LEAG:n kantaa, jonka mukaan toimenpide on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaista sisämarkkinoille soveltuvaa tukea, koska toimenpide on oikeasuhteinen eikä johda LEAG:lle maksettavaan liialliseen korvaukseen. Osakkeenomistajat ilmaisivat julkisesta kuulemisesta esittämissään huomautuksissa näkemyksensä, että toimenpide on oikeasuhteinen, koska menetettyjen voittojen ja lisävahinkojen määrä ylittää huomattavasti korvauksen määrän. Tosiasiallisen ja vaihtoehtoisen skenaarion vertailun kannalta merkityksellisen ajankohdan olisi oltava Saksan ilmoituksen toimittamisajankohta, koska minkä tahansa muun toimintatavan riskinä olisi, että kivihiilestä ja ruskohiilestä luopumisen perusta avataan uudelleen. Lisäksi päivitysmekanismia ei tarvita (ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 433 kohta), sillä tässä tapauksessa sovelletaan poikkeuksellisia olosuhteita koskevaa poikkeusta, koska ruskohiilestä luopuminen Saksassa on epäilemättä epätavallinen ja odottamaton tapahtuma.

4.3.6.3 Yritykset

(189) Kahdeksan paikallista yritystä katsoivat julkista kuulemista koskevissa huomautuksissaan, että toimenpide ei ole oikeasuhteinen, koska sillä myönnetty korvaus on paljon suurempi kuin hiilivoimaloiden sulkemiseen liittyvät menetetyt voitot ja lisäkustannukset, joiden korvaaminen on ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 425 kohdan mukaan sallittua. Yritykset väittivät myös, että tarjouskilpailumenettelyn järjestämättä jättäminen ei ole perusteltua, koska ei ole olemassa olosuhteita, jotka oikeuttaisivat poikkeamisen tarjouskilpailumenettelyä koskevasta säännöstä. RWE ei etenkään ollut sellaisessa erityisessä tilanteessa, jonka vuoksi asianomaisissa tarjouskilpailuissa ei olisi voitu tehdä sopimuksia sen suurten ruskohiilivoimaloiden sekä pienempien ruskohiilivoimaloiden kanssa. Yritykset väittivät lisäksi, että RWE:lle myönnetty tuki ei täytä ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen vaatimuksia myöskään siksi, että se perustui (etukäteen tehtyyn) epärealistiseen kannattavuusennusteeseen eikä sitä verrattu vaihtoehtoiseen skenaarioon. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 55 kohdasta käy selkeästi ilmi, että tarvitaan dynaaminen toimenpide, eikä sellaisesta säädetä toiminnan lopettamista koskevassa laissa eikä määrätä vuoden 2021 sopimuksessa. Vuoden 2021 sopimuksen 20 ja 21 kohtiin sisältyvistä merkittäviä sääntelymuutoksia koskevista määräyksistä ei ole apua tässä suhteessa, koska niitä ei ole suunniteltu markkinoiden muutoksia varten.

(190) Kahdeksan paikallista yritystä väittivät 16 päivänä marraskuuta 2022 toimittamissaan huomautuksissa muutetun RWE-toimenpiteen osoittavan jälleen, että RWE:lle maksettava korvaus on määritetty läpinäkyvästi ja kiinteämääräisesti eli tavalla, jossa ei oteta huomioon mahdollisia tulevia muutoksia. Yritykset kyseenalaistivat sen, että RWE:lle myönnettävän korvauksen määrä pysyy ennallaan huolimatta muutettuun RWE-toimenpiteeseen tehdyistä muutoksista ja energiamarkkinoiden tilanteen dramaattisesta muuttumisesta. Yritysten mukaan Saksan arvio RWE:n ennakkoajan sulkemisen seurauksena menettämistä voitoista perustui epävarmoihin kannattavuusennusteisiin, eikä siinä otettu huomioon sähkön ja hiilidioksidin hintojen dynaamista kehitystä. Yritysten näkemyksen mukaan on jo ennakoitavissa, että fossiilisista polttoaineista tuotetun sähkön kysyntä vähenee vuoden 2030 jälkeen ja hiilidioksidikustannukset kasvavat merkittävästi tulevaisuudessa.

(191) Kahdeksan paikallista yritystä väittivät laajentamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että tarkistettu laskelma ja korvauksen määrän perustelut ovat edelleen riittämättömiä. Tarkistettu laskelma ei osoita, että RWE:lle koituvan edun määrä rajattaisiin tosiasiallisesti valtiontukilainsäädännössä sallittuun määrään. Sen sijaan sillä kompensoidaan RWE:n strategisesti virheellisiä päätöksiä ja vahvistetaan sen markkinavoimaa edelleen rahoittamalla polttoaineen vaihtamista valtion varoilla. Venäjän Ukrainaa vastaan käymästä sodasta johtuvia korkeita sähkön hintoja käytetään perusteena tuelle, joka on luvattu täysin erilaisissa olosuhteissa ja jolla ei ole mitään tekemistä omistusoikeuden suojaamia voittoja koskevien RWE:n oikeutettujen odotusten kanssa. Tarkistettu laskelma, joka on nyttemmin jäänyt jälkeen energiakriisin kehityksestä, on metodologisesti epäasianmukainen ja sisältää epärealistisia kannattavuusodotuksia.

- (192) Lisäksi yksittäisten voimaloiden valikoivien voitto-odotusten laskenta pelkästään sopivalta viiteajanjaksolta ei korvaa tarvittavaa kokonaiskuvaa voimalaitoskannan tilanteesta. Laskelmalla ei myöskään oikeuteta edun täysimääräistä vaikutusta, koska siinä ei oteta huomioon valtion tukea vetyvalmiiden kaasuvoimaloiden laajentamiseen suljettujen ruskohiilivoimalayksikköjen tuotantopaikoissa, mikä on pääomamarkkinoiden sijoittajien ja RWE:n rahoitusehtojen kannalta erittäin merkittävä seikka. Näin ollen 2,6 miljardin euron maksun myöntäminen RWE:lle sekä mahdollisuus tukea siirtymistä käyttämään vetyvalmiita kaasuvoimaloita on kiellettävä myös muutossopimuksen jälkeen.
- (193) GPE totesi laajentamispäätöksestä esittämässään huomautuksessa, että kyseisessä päätöksessä esitettyjen tietojen perusteella ei ole selvää, miksi vuoden 2026 jälkeen menetettyjä voittoja ei oteta huomioon; tämän ajankohdan valitsemista ei ole perusteltu mitenkään eikä sen vaikutusta korvauksen määrään ole selitetty. Lisäksi Saksan windfall-veroa koskevan lain⁽⁹²⁾ perusteella joidenkin ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajiin sovelletaan 20 euroa/MWh korkeampaa hintakattoa kuin muihin ruskohiilivoimaloihin. Tämä korkeampi hintakatto yhdessä jo suunnitellun korvauksen kanssa saattaa johtaa liiallisiin maksuihin ja korvauksiin. GPE toimitti lisäksi saksalaisen Forum Ökologische Soziale Marktwirtschaft -instituutin tutkimuksen, jonka mukaan ennenaikaisesta sulkemisesta maksettavan korvauksen lisäksi ruskohiilen lounhintaa ja ruskohiileen perustuvaa sähköntuotantoa tuetaan Saksassa useilla toimenpiteillä, kuten tutkimusrahoituksella, vapautuksella lounhintaverosta, vapautuksella vedenotto-maksuista ja energiaverohelpotuksilla.
- (194) GPE katsoi lisäksi, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 433 kohdan mukainen päivitysmekanismi on tarpeen. Ensinnäkin laskelmia on tarkistettu alle kahden vuoden kuluessa, mikä osoittaa, miten hauraita ja herkkiä tällaiset arviot ovat, ja sen vuoksi riski siitä, että tuki ei ole oikeasuhteista ja johtaa liiallisiin korvauksiin, on huomattava. Koska komissio on hyväksynyt sen, että tarjouskilpailumenettelyä ei järjestetä, olisi tehtävä yksityiskohtainen ja perusteellinen analyysi, joka ei saisi perustua pelkästään siihen, mikä laajentamispäätöksen johdanto-osan 102 kappaleen mukaan ”vaikuttaa järkevältä”. Korvaus kattaa pitkän ajanjakson, ja siihen sisältyy huomattavia säännöllisissä ja ennalta määrätyissä erissä maksettavia tukimääriä. Jo nämä seikat ovat peruste päivitysmekanismiin käyttöönotolle.
- (195) GPE väitti myös, että komissio ei vaikuta tutkineen sitä, mitä vaikutuksia joidenkin yksiköiden mahdollisella lykättyyn sulkemismenettelyyn siirtämisellä olisi. GPE totesi lisäksi, että vaikka nimenomaisesti mainitaan, että tällainen siirtäminen ei kuulu tarkasteltavana olevaan asiaan, se voi kuitenkin vaikuttaa merkittävästi RWE:lle myönnettävän korvauksen määrään. GPE ei kuitenkaan selittänyt, mikä tämä vaikutus olisi tai miten se toteutuisi. Lisäksi komissio toteaa laajentamispäätöksen johdanto-osan 34 kappaleessa, että Saksan hallitus voi päättää siirtää kolme yksikköä (Niederaußem K, Neurath F ja Neurath G) reserviin vuoden 2033 loppuun saakka. Jos hallitus tekee tällaisen päätöksen, lopullinen käytöstäpoisto toteutuisi vasta vuonna 2033 eikä vuonna 2030, mikä vaikuttaa menetettyihin tuloihin.
- (196) Kaksi paikallista yritystä katsoivat aloittamispäätöksestä esittämässään huomautuksessa, että korvaus ei ole oikeasuhteinen seuraavien seikkojen vuoksi:
- a) Menetetyt voitot eivät ole kustannuksia, jotka aiheutuvat ennenaikaisesta hiilestä luopumisesta. Ensinnäkin voidaan epäillä, olisiko ruskohiilivoimaloiden toiminta tulevaisuudessa edes kannattavaa, erityisesti kun hiilen hinnat nousevat. Toiseksi voidaan epäillä, aiheutuuko ennenaikaisesta hiilestä luopumisesta lainkaan avolouhintaan liittyviä lisäkustannuksia. Tämä johtuu siitä, että on aina olemassa riski, että avolouhokset eivät enää ole toiminnassa, koska niitä koskevat luvat myönnetään yleensä vain kahdeksi tai kolmeksi vuodeksi. Kolmanneksi on epäselvää, otettiinkö korvausta laskettaessa huomioon myös tarpeettomat investoinnit ja ylläpitokustannukset, jotka toiminnanharjoittajat välttivät hiilestä luopumisen seurauksena.

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

- b) Korvauksen määrää ei määritetty oikein, koska korvauksen laskennassa käytettiin virheellisiä korvauskautia sekä jäykkiä ja vanhentuneita hiilidioksidipäästöoikeuksien ja kiinteiden kustannusten arvoja. Valtion olisi pitänyt tarkastella tarkemmin erityisiä markkinaolosuhteita.
- c) Laskennassa sovellettiin virheellistä tuen enimmäisintensiteettiä. Ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 myönnettävästä valtiontuesta annettujen komission suuntaviivojen ⁽⁹³⁾ liitteen 1 mukaan tuki yrityksille, jotka parantavat ympäristönsuojelun tasoa yli unionin normien, voi kattaa 40–50 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista. Tämä tarkoittaa, että vaikka menetettyjen voittojen ja lisäkustannusten korvaaminen katsottaisiin sallituksi, tukea voitiin myöntää vain noin puoleen aiheutuneista kustannuksista.

(197) Kaksi paikallista yritystä totesivat lisäksi, että korvauksen määrittäminen ilman kannattavuuslaskelmia ja markkinaodotuksia koskevaa läpinäkyvää menettelyä on vastoin valtiontuen periaatteita. Korvauksesta on sovittu erikseen valtion ja tuensaajan välillä eikä läpinäkyvällä tarjouskilpailumekanismeilla. Ruskohiilen osalta tarjouskilpailumenettelyä ei voi järjestää vain kahdelle ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajalle ja niihin liittyville avolouhoksille, etenkin kun on kyse avolouhintatoiminnan tuotto-odotusten korvaamisesta. Kannattavuuslaskelmat voitaisiin kuitenkin tehdä ainakin tuensaajan voimalaitoksista – esimerkiksi niiden käyttöönottopäivän, käyttötuntien, tehokkuuden ja jo tehtyjen kuoletusten perusteella – joita voitaisiin sitten verrata muihin hiilivoimaloihin. Voimaloiden ominaispiirteiden ja kustannusrakenteiden perustavanlaatuisista eroista huolimatta pienet ruskohiilivoimalat oli lisäksi mahdollista sisällyttää kivihiilivoimaloiden käytöstäpoistoa koskeviin tarjouskilpailuihin toiminnan lopettamista koskevan lain 43 §:n mukaisesti.

4.3.6.4 Järjestöt/kansalaisjärjestöt

(198) DEBRIV katsoi aloittamispäätöksestä esittämässään huomautuksissa, että asianmukaisen korvauksen on sisällettävä menetettyjen voittojen lisäksi myös koko avolouhinnan arvoketjussa aiheutuvat merkittävät lisäkustannukset, kuljetukset voimalaitoksiin, voimalaitosten kustannukset ja asiaan liittyvät muuntamiskustannukset siltä osin kuin ne johtuvat lakisääteisistä ennenaikaisista sulkemisista. Lisäksi korvauksen oikeasuhteisuutta arvioitaessa on otettava huomioon toimenpiteen aiheuttamat ylimääräiset sosiaaliturvakustannukset. DEBRIV huomauttaa myös, että korvaukset eivät kata täysin toiminnanharjoittajien tosiasiallisesti havaitsemia haittoja ja vahinkoja.

(199) DEBRIV katsoi julkista kuulemista koskevissa huomautuksissaan, että toimenpide on oikeasuhteinen ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 4.12.1.5 jakson mukaisesti. Tarjouskilpailumenettelyn puuttuminen on perusteltua, koska markkinoilla on vain kaksi pääasiallista toimijaa (RWE ja LEAG) ja ruskohiilen louhinta ja ruskohiilen perustuva energiantuotanto ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa. Toimenpiteestä aiheutuvien lisäkustannusten ja taloudellisten haittojen osalta on otettava huomioon avolouhoksista aiheutuvien välillisten kustannusten (mukaan lukien kaivosalueiden kunnostustoimista aiheutuvat lisäkustannukset ja niihin liittyvät korko- ja rahoitustappiot) lisäksi kaikki (ennenaikaiset) vahingot, joita valtion määräämä ruskohiilestä luopuminen aiheuttaa toimijoille, uudelleensuunnittelusta ja muuntamisesta aiheutuvat lisäkustannukset sekä taloudelliset (omaisuuteen liittyvät) haitat. Lisäksi olisi otettava huomioon myös toiminnan lopettamista koskevassa laissa ilmoitettu luopuminen oikeussuojakeinojen käytöstä.

(200) DEBRIV katsoo, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 433 kohdan mukainen päivitysmekanismi ei ole tässä tapauksessa perusteltu, koska ruskohiilestä luopuminen on luonteeltaan poikkeuksellista ja ennakoimaton eli poikkeuksellisia olosuhteita koskeva edellytys täyttyy. Ensinnäkin toiminnan lopettamista koskevalla lailla ja vuoden 2021 sopimuksella ei säännellä vain tiettyjä yksittäisiä yksiköitä, vaan ruskohiilestä luopumista Saksan kaikissa ruskohiilivoimaloissa ja avolouhoksissa, millä on kauaskantoisia ja toisinaan ennakoimattomia seurauksia kokonaisille alueille. Tällainen laaja-alainen toimenpide edellyttää yhteiskunnallista konsensusta, joka on saavutettu hiilikomission perustamisen ja sen ehdotusten käsittelyn avulla. Ilman tällaista konsensusta – joka koskee myös korvausmaksuja – hiilestä luopuminen Saksan kaikessa ruskohiilen perustuvassa sähköntuotannossa ei olisi mahdollista. Päivitysmekanismi vaarantaisi yhteiskunnassa saavutetun yleisen yksimielisyyden. Toiseksi ei ole olemassa liiallisen korvauksen riskiä, joka päivitysmekanismilla pyrittäisiin välttämään, koska ruskohiilestä luopumisen aiheuttamat kustannukset tai vahingot ovat suuremmat kuin sovittu korvaussumma.

⁽⁹³⁾ EUVL C 200, 28.6.2014, s. 1.

- (201) Lopuksi DEBRIV totesi, että liiallisen korvauksen aiheuttaman kilpailun vääristymisen välttämistä koskevaa oikeutettua etua on punnittava suhteessa asianomaisten yritysten suunnittelu- ja investointivarmuutta koskevaan oikeutettuun etuun. On muistettava, että tässä tapauksessa valtion korvauksen laukaisevana tekijänä ei ole ruskohiilialan yritysten halu saada investointitukea. Päätaavoitteena on pikemminkin kompensoida valtion puuttuminen yritysten suojattuun oikeudelliseen asemaan ja lopettaa aiempi laillinen ruskohiileen liittyvä liiketoiminta. Tästä syystä olisi kohtuutonta määrätä yksipuolisesti kyseiset ruskohiiliyritykset soveltamaan päivitysmekanismeja. Näin ollen on selvää, että poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi on tarpeen olla sisällyttämättä päivitysmekanismeja Saksan ruskohiilestä luopumista koskevaan käynnissä olevaan menettelyyn.
- (202) Greenpeace katsoi aloittamispäätöksestä esittämässään huomautuksessa, että toimenpide ei ole oikeasuhteinen, koska Saksan viranomaisten korvauksen laskennassa käyttämät parametrit ovat epärealistisia ja epäselviä. Erityisen ongelmallisia ovat kolme keskeistä oletusta, jotka johtavat korvauksen järjestelmälliseen yliarviointiin. Ensinnäkin sähkön ja hiilidioksidin hintoja koskevat oletukset ovat mielivaltaisia, koska ruskohiilivoimaloiden kannattavuus on laskenut tasaisesti ajan mittaan. Toiseksi voimaloiden sulkeminen tai avolouhinnan lopettaminen voi vähentää kiinteitä kustannuksia, mutta tätä ei oteta huomioon. Käytöstäpoiston avulla säästetään lähes kaikki voimaloiden kiinteät kustannukset ja noin 20 prosenttia kaivosten kiinteistä kustannuksista. Pelkästään tämä pienentäisi korvauksen määrän alle puoleen. Kolmanneksi ennenaikaisista sulkemisista on määrä maksaa korvausta, mutta Saksan laskelmassa käytetään liian pitkää ajanjaksoa, koska se odottaa korvausta maksettavan neljältä tai viideltä vuodelta laitoksen sulkemisajankohdasta riippuen, mutta se ei perustele tätä oletusta. Öko-Institutin tekemän tutkimuksen perusteella korvaus olisi rajattava kolmeen vuoteen⁽⁹⁴⁾. Kukin näistä kolmesta oletuksesta pienentäisi jo sinällään huomattavasti korvauksen määrää, ja yhteen laskettuina ne pienentäisivät korvausta 4,4 miljardista eurosta enintään 154 miljoonaan euroon RWE:n osalta ja 189 miljoonaan euroon LEAG:n osalta.
- (203) Julkista kuulemista koskevissa huomautuksissaan Greenpeace lisäsi, että voimalaitosten toiminnasta ja kaivostoinnista maksettavia korvauksia ei ole erotettu selvästi toisistaan, mikä on valtiontukisääntöjen vastaista. EU:n valtiontukijärjestelmän läpinäkyvyyteen sisältyy maksettujen korvausten kokonaismäärän ilmoittamisen lisäksi korvausten määrän määrittämisen perustana olevien oletusten julkaiseminen ja selittäminen. Myönnetty tuki ei saa missään tapauksessa kompensoida tulevaisuudessa epätaloudellista käyttäytymistä hiilidioksidin hintojen odotetun nousun seurauksena. Päästökaupan tavoitteita ei myöskään saa vaarantaa. Lisäksi tarjouskilpailua ei ole järjestetty, mikä on vastoin ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen periaatteita. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 432 kohdassa edellytetyn tapauskohtaisen tarkastelun yhteydessä suoritettava toimenpiteen oikeasuhteisuuden arviointi (ks. johdanto-osan 199 ja 204 kappale) osoittaa, että toimenpide on joka tapauksessa ylimitoitettu.
- (204) ClientEarth katsoi aloittamispäätöksestä esittämässään huomautuksessa, että toimenpide ei ole oikeasuhteinen. On epäselvää, perustuvatko korvaukset neuvotteluihin vai johonkin laskukaavaan. ClientEarth väittää Greenpeacen tavoin (ks. johdanto-osan 203 kappale), että tietyt parametrit ovat ongelmallisia: sähkön ja hiilidioksidin hinnat valittiin mielivaltaisesti ja oletettiin, että ennenaikaisilla sulkemisilla ei säästetä kiinteitä kustannuksia ja että ruskohiilen tuottajille maksetaan korvausta 4–5 vuoden ajan yksiköiden sulkemisesta, mikä on liian pitkä aika, sillä esimerkiksi Öko-Institut suosittelee enintään kolmea vuotta⁽⁹⁵⁾. ClientEarth huomautti myös, että laskennassa olisi otettava huomioon i) lykätty sulkemismenettely ja ii) se, että kaikilta toiminnan lopettamista koskevan lain liitteessä 2 nimetyiltä hiilivoimaloilta, jotka suljetaan ennen vuotta 2025, säästyvät päästöjen alempien raja-arvojen noudattamiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisen edellyttämät mahdolliset investointikustannukset eli niiden ei tarvitse tehdä pakollisia investointeja sen varmistamiseksi, että päästöt rajoitetaan laissa säädetylle tasolle. ClientEarthin näkemyksen mukaan korvauksen olisi sisällettävä muuttuvia parametreja liiallisen korvauksen riskin poistamiseksi. Koska sulkemisajankohdat ovat kaukana tulevaisuudessa (vuonna 2038) ja koska korvaukset aiotaan maksaa 15 vuotuisessa erässä kunkin toiminnanharjoittajan osalta, tukierä ja tuen kokonaismäärää voidaan ja tulisi mukauttaa rajatulla määrällä niin, että ne vastaavat markkinaolosuhteiden muuttuessa päivitettäviä laitosten tosiasiallisia menetettyjä voittoja. ClientEarth arvosteli tästä syystä päivitysmekanismia puuttetta.

⁽⁹⁴⁾ Öko-Institut, arvio Saksan ruskohiilivoimaloiden käytöstä poistamisen suunnitelluista korvauksista tämänhetkisen kehityksen valossa, 29.6.2020, s. 30, saatavilla osoitteessa <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 väitti, että Saksassa ei ole energiaturvallisuuteen liittyvää ongelmaa, kuten Saksa väitti sekä pitkän sulkemisaikataulun että lykätyn sulkemismenettelyn perusteluna. Saksan energiamarkkinoilla on liikkapapiteettia, ja Saksassa on käytössä useita energiaturvallisuutta koskevia toimenpiteitä mahdollisten riskien ehkäisemiseksi. Vaikka olisi näyttöä energiaturvallisuuteen liittyvästä ongelmasta ja tarpeesta toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä, ne olisi toteutettava sähkön sisämarkkinoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/943⁽⁹⁶⁾ mukaisesti. Joidenkin LEAG:n ja RWE:n yksiköiden sulkemisen keinotekoinen viivästyttäminen tai lykkääminen niiden (markkinavoimiin perustuvan nykykehitysskenaariota mukaisen) luonnollista sulkemisaikataulua myöhemmäksi sen varmistamiseksi, että ne edistävät energiaturvallisuutta, vaikuttaa asiaan liittyvien sääntöjen kiertämiseltä.
- (206) Lisäksi ClientEarth katsoi, että toimenpiteeseen saattaa liittyä kasautumiseen liittyviä ongelmia. Ensimmäkin vuonna 2016 Sicherheitsbereitschaft-turvavalmiusjaksolta ei maksettu sopeutumiskorvausta (Anpassungsgeld)⁽⁹⁷⁾. Tämä sopeutumiskorvaus maksetaan nyt suoraan yli 58-vuotiaille työntekijöille, jos he menettävät työpaikkansa hiilestä luopumisen vuoksi. Sicherheitsbereitschaft-jakson osalta kiinteitä henkilöstökustannuksia ei vähennetty sähkömarkkinoilta saaduista tuloista, koska niitä ei pidetty lyhyen aikavälin rajakustannuksina. Yritykset saivat Sicherheitsbereitschaft-jaksolla suoritettujen maksujen kautta korvauksia myös henkilöstön mukautusten kustannuksista. Koska henkilöstön mukautuksista aiheutuvat kustannukset maksetaan nyt sopeutumiskorvauksen avulla, niitä ei pitäisi sisällyttää toiminnanharjoittajille maksettaviin sulkemiskorvauksiin. Ne muodostavat noin 29 prosenttia toiminnanharjoittajien kustannuksista⁽⁹⁸⁾. Toiseksi toiminnan lopettamista koskevan lain 50 §:ssä säädetään, että olisi otettava käyttöön lykätty sulkemismenettely (Zeitlich gestreckte Stilllegung), joka perustuu Saksan energiateollisuudesta annetun lain (EnWG) 13 g §:n mukaiseen Sicherheitsbereitschaft-jakson malliin⁽⁹⁹⁾. Lykätyn sulkemismenettelyn osalta sähkömarkkinoilta saatavat tulot korvataan tässäkin tapauksessa kyseisen menettelyn voimassaoloaikana. Korvaus maksetaan ennakkoarvioinnin lopettamisesta maksettavan korvauksen lisäksi, ja se on kaksinkertainen korvaus, koska samat katetuotot on jo korvattu osana 4,35 miljardin euron määrää. Sen vuoksi toiminnanharjoittajille ei pitäisi maksaa korvausta lykätystä sulkemismenettelystä tavanomaisen sulkemismenettelyn lisäksi. Laajentamispäätöksestä esittämässään huomautuksessa ClientEarth katsoi lisäksi, että komissio ei ole tutkinut tuen mahdollista kasautumista muiden tukitoimenpiteiden, kuten kapasiteettimekanismien, kanssa.
- (207) ClientEarth toisti laajentamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan, että päivitysmekanismi olisi tarpeen, erityisesti kun otetaan huomioon, että laskelmia on jo kerran tarkistettu ja että sähkömarkkinoilla on tapahtunut maailmanlaajuisia muutoksia. Mekanismilla, jonka avulla korvauksia voidaan mukauttaa tosiasiallisten menetettyjen voittojen ja sulkemiskustannusten perusteella, voitaisiin välttää liiallisen korvauksen riski. ClientEarth toi laajentamispäätöksen osalta esiin samanlaisia seikkoja kuin GPE (ks. johdanto-osan 194–196 kappale) ja huomautti lisäksi, että kaikki muut asiaankuuluvat energiatoimenpiteet olisi otettava huomioon liiallisen korvausten välttämiseksi, mukaan lukien energian hintakatto ja se, että tietyt RWE:n hiilivoimalat hyötyvät tällä hetkellä korvaavien voimalaitosten kunnossapitoa koskevasta laista (Ersatzkraftwerkbereithaltungsgesetz). ClientEarthin mukaan on mahdotonta määrittää, onko käytössä takaisinperintämekanismi liiallisen korvausten välttämiseksi. Se viittasi myös valtiontuesta SA.54537 annettuun päätökseen⁽¹⁰⁰⁾ ja komission kyseisessä päätöksessä noudattamaan oikeasuhteisuutta koskevaan yleiseen lähestymistapaan. Lopuksi ClientEarth kyseenalaisti, miksi kahden yksikön (Neurath D ja E) käytöstäpoistoa on lykätty kahdella vuodella, ja totesi, että komission tätä koskeva analyysi ei ole riittävä eikä sen mahdollista vaikutusta korvauslaskelmaan ole otettu huomioon.

⁽⁹⁶⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/943, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, sähkön sisämarkkinoista (EUVL L 158, 14.6.2019, s. 54).

⁽⁹⁷⁾ Ks. toiminnan lopettamista koskevan lain 57 §.

⁽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/>, taulukko 8-3, s. 112.

⁽⁹⁹⁾ Energiateollisuudesta annetun lain liitteessä esitetty korvauskaava vastaa suurelta osin hiileen perustuvan sähköntuotannon lopettamisesta annetun lain (KVBG) liitteessä 2 esitettyä korvauskaavaa.

⁽¹⁰⁰⁾ Komission päätös, annettu 12 päivänä toukokuuta 2020, valtiontuesta SA.54537 (2020/NN) – Alankomaat – Hiilen käytön kieltäminen Alankomaiden sähköntuotannossa (EUVL C 220, 3.7.2020, s. 1). Komissio teki kyseisessä päätöksessä suoraan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaan perustuvan arvioinnin. Korvaus koski menetettyjä voittoja, ja sen määrä perustui tuensaajan ja ministeriön välillä riippumattomien asiantuntijoiden avustuksella käytyihin neuvotteluihin. Komissio tarkasteli laskelman perustana olevia oletuksia ja piti niitä kohtuullisina.

- (208) Euroopan ympäristötoimisto katsoi julkisesta kuulemisesta antamissaan huomautuksissa, että vaihtoehtoisessa skenaariossa olisi pitänyt käyttää vaihtoehtoisia ja realistisempia oletuksia ja erityisesti uskottavampaa hiilen hintaa. Lisäksi Euroopan ympäristötoimisto toisti Greenpeacen huolen siitä, että kolme keskeistä oletusta johtivat korvausmaksujen järjestelmälliseen yliarvostukseen (ks. edellä johdanto-osan 204 kappale).
- (209) HEAL katsoi aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että korvauksen laskentaa ei suoritettu läpinäkyvällä ja vastuullisella tavalla eikä kansalaisyhteiskunta osallistunut siihen. HEAL katsoi myös, että hiilivoiman ulkoisia terveystkustannuksia ei ole otettu huomioon menetettyjen voittojen eikä kaivosten kunnostuskustannusten laskennassa. Saasteiden aiheuttamat ennakoituvat terveystkustannukset olisi pitänyt vähentää menetetyistä voitoista valitulla aikavälillä, joten ulkoiset kustannukset olisi pitänyt sisällyttää hintoihin, jotta hinnoittelu olisi ollut realistinen.
- (210) CAN huomautti aloittamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan, että korvausmäärien läpinäkyvyyteen liittyy ongelma. Korvausmäärät koostuvat menetetyistä voitoista, kaivosalueiden kunnostamisesta aiheutuvista kustannuksista ja oikeussuojakeinojen käytöstä luopumisesta, mutta on epäselvää, mikä määrä maksetaan mistäkin osatekijästä ja perustuuko tulos johonkin kaavaan. CAN katsoo, että määrät eivät etenkaan LEAG:n osalta ole oikeassa suhteessa kaivosalueiden kunnostuskustannuksiin nähden ⁽¹⁰¹⁾.

4.3.6.5 Saksan osavaltiot

- (211) Sachsen katsoi, että korvauksen oikeasuhteisuuden arvioimiseksi olisi otettava huomioon kaikki yrityksille aiheutuvat taloudelliset haitat, jotka liittyvät suoraan ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen ja joihin ruskohiilestä luopuminen vaikuttaa, erityisesti henkilöstön sosiaalisesti hyväksyttävän mukautuksen kustannukset.
- (212) Nordrhein-Westfalen totesi 23 päivänä maaliskuuta 2021 antamassaan periaatepäätöksessä, joka koski osavaltion maankäytön suunnitteluun liittyviä toiminnan lopettamista koskevan lain säännöksiä, korostaneensa toiminnan lopettamista koskevan lain säännösten merkitystä osavaltion maankäytön suunnittelun kannalta. Kaikkien avolouhoksien on täytettävä liittovaltion kaivoslaissa tarkoitettut asianmukaista kunnostamista koskevat vaatimukset. Saksan liittotasavallan ja RWE:n sopiman korvauksen laillisuudesta ei ole epäilyksiä. Lainsäätäjä eli Saksan liittoneuvosto hyväksyi sen korvaukseksi lisäkustannuksista, joita yritykselle aiheutuu lakisääteisestä ruskohiilestä luopumisesta vuoteen 2038 tai vuoteen 2035 mennessä. RWE:lle maksettava riittävä korvaus on olennaisen tärkeä Nordrhein-Westfalenin osavaltion yleisen edun kannalta, koska se on edellytys Reinin hiilikaivosalueen hyvälle ja tulevaisuuteen suuntautuvalle kehitykselle. On tärkeää, että yhtiö pystyy täyttämään lakisääteiset velvoitteensa korjata alueella aiheutuneet vahingot.

4.3.7 Kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttäminen

4.3.7.1 RWE

- (213) RWE väitti aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että RWE:lle aiheutuneet taloudelliset haitat ovat suuremmat kuin myönnetty korvausmaksu, minkä vuoksi korvaus ei aiheuta kilpailun vääristymistä, vaan johtaa päinvastoin ainakin jossain määrin siihen, että ennenaikaisen ruskohiilestä luopumisen aiheuttama kilpailun vääristyminen korvataan RWE:n kannalta haitallisella tavalla.

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

- (214) Laajentamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan RWE toisti, että muutetun RWE-toimenpiteen myönteiset vaikutukset ovat selvästi suuremmat kuin sen mahdolliset kielteiset vaikutukset. Muutettu RWE-toimenpide johtaa turvalliseen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen ja edistää energia-alan muutosta luomalla turvalliset investointiedellytykset uusille ilmastoystävällisille teknologioille. Juuri irtautumispolun takaaminen sopimuksella luo kaikille markkinatoimijoille investointivarmuutta, koska ruskohiilivoimaloiden kapasiteetin asteittaisessa vähentämisessä ei tarvitse varautua vuosia kestäviin tuomioistuinmenettelyihin, joita olisi ollut odotettavissa, jos Saksa olisi määrännyt sulkemiskiellon ainoastaan sääntelykeinoin. Ruskohiilestä luopumisen aikaistaminen vuoteen 2030 lisää näitä muutetun RWE-toimenpiteen vaikutuksia entisestään. Korvauksen maksamisesta mahdollisesti aiheutuvat kielteiset kilpailuvaikutukset eivät tee tyhjäksi näitä myönteisiä vaikutuksia. Korvaus lasketaan siten, että se korvaa vain osan RWE:lle ennenaikaisesta ruskohiilestä luopumisesta aiheutuneista vahingoista, ja näin ollen ruskohiilestä luopumisesta aiheutuu RWE:lle tappioita taloudellisesta näkökulmasta katsottuna. Lisäksi se vahvistaa jo nyt kaikkia kilpailijoita, koska sulkemisten aiheuttama tarjonnan puute vaikuttaa hintoihin.

4.3.7.2 LEAG

- (215) LEAG totesi julkisesta kuulemisesta esittämissään huomautuksissa, että vaikka komissio olettaisi tämän kriteerin laajan soveltamisalan vuoksi toimenpiteen vääristävän kilpailua, toimenpiteellä ei kuitenkaan olisi merkittävää kielteistä vaikutusta, koska toiminnanharjoittajat kilpailevat markkinoilla muiden toimijoiden kanssa, kuten esimerkiksi johdanto-osan 110–113 kappaleessa todetaan. Ruskohiilivoimaloiden sulkeminen jopa heikentäisi toiminnanharjoittajan markkina-asemaa.
- (216) Lisäksi hypoteettisessa tapauksessa kaikki LEAG:lle koituvat edut olisivat selvästi toissijaisia, kun otetaan huomioon toimenpiteen valtavat myönteiset vaikutukset erityisesti hiilidioksidipäästöjen vähentämisen osalta. Ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon lopettaminen helpottaa muihin teknologioihin, erityisesti uusiutuviin energialähteisiin, perustuvan uuden sähköntuotantokapasiteetin kehittämistä. Lisäksi toimenpiteellä on myönteinen vaikutus ympäristöön ja se tarjoaa ennakoitavuutta ruskohiilivoimaloiden ennenaikaisen sulkemisen suhteen. Näin ollen toimenpide ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, joten toimenpiteen myönteiset vaikutukset olisivat joka tapauksessa suuremmat kuin mahdolliset kilpailuun ja kauppaan kohdistuvat kielteiset vaikutukset.

4.3.7.3 Yritykset

- (217) GPE viittaa aloittamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan kolmannen osapuolen tekemään analyysiin toimenpiteen väitetyistä vääristävistä vaikutuksista. Ensimmäinen väitetty vääristävän vaikutuksen riski on se, että RWE ja LEAG voivat päästä lähimarkkinoille tai vahvistaa asemiaan niillä kilpailijoidensa kustannuksella, erityisesti jos ne investoivat pääomavaltaisiin voimalaitoksiin uusiutuvien energialähteiden käyttöä varten. Toinen huolenaihe on se, että korvaus viivästyttää ruskohiilen käytön asteittaista lopettamista, joka olisi nopeampaa, jos se tapahtuisi markkinalähtöisesti. Julkisen kuulemismenettelyn yhteydessä esittämissään huomautuksissa GPE lisäsi, että komission olisi pitänyt arvioida, aiheuttiko toimenpide mahdollisia kielteisiä vaikutuksia kilpailuun, ja että korvausten vaikutusta olisi pitänyt analysoida paitsi hiilivoimaloiden sähköntuotannon myös lähimarkkinoilla, kuten uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön, markkinoilla.
- (218) Lisäksi GPE totesi laajentamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan, että säännölliset ennalta määritetyt korvauserät kasvattavat suoraan RWE:n markkinavoimaa ja että niitä käytetään vihreän sähkön markkinoilla vääristävästi. GPE huomauttaa, että markkinatoimijoiden on uusiutuviin energialähteisiin investoidessaan voitettava yleensä kaksi merkittävää estettä: i) sopivien alueiden löytäminen hankkeille ja ii) laitosten rahoittaminen. RWE (ja LEAG) hyötyvät jo nyt helpommasta pääsystä uusille tuuli- ja aurinkopuistoalueille aiemmin, koska ne voivat käyttää aiemmin ruskohiilen loughintaa osoitettua maata. Lisäksi vuotuiset korvaukset antavat RWE:lle (ja LEAG:lle) taloudellista likviditeettiä investoida.

- (219) Kahdeksan paikallista yritystä esittivät aloittamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan, että tuen myöntäminen ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajille on vastoin EU:n kilpailulainsäädännön peruseriaa, koska nämä yritykset kilpailevat suoraan RWE:n kanssa lyhyen aikavälin sähkön tukkumarkkinoilla. Kilpailuun perustumattoman, kiinteämääräisen ja yliarvioitun yksinomaisen käytöstäpoistopalkkion maksaminen rikkoo SEUT-sopimuksen 106 artiklaa, luettuna yhdessä SEUT-sopimuksen 102 artiklan kanssa, seuraavista syistä: i) se vahvistaa markkinoita hallitsevan sähköntuottajan RWE:n määräävää asemaa taloudellisin resurssein tilanteessa, jossa markkinat joka tapauksessa kapeutuvat RWE:n hyväksi; ii) se luo rakenteellisesti epätasa-arvoiset kilpailuedellytykset markkinoille, se lisää mahdollisuutta, että RWE voi hyödyntää voimaloidensa strategista potentiaalia ensimarkkinoilla muihin kilpailijoihin verrattuna ja kasvattaa markkinajohtajuuttaan uusiutuvien energialähteiden alalla, iii) jolloin riski, että kilpailijat syrjäytetään, kasvaa. Kyseiset yritykset väittivät, että tilannetta, jossa jäsenvaltio luo eriarvoiset kilpailuolosuhteet, jotka voivat kannustaa markkinavoiman siirtoihin ja väärinkäyttöön, pidetään komission ja Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkotapauksen mukaisesti primaarioikeuden kilpailusäännösten rikkomisena ⁽¹⁰²⁾.
- (220) Kahdeksan paikallista yritystä väittivät 16 päivänä marraskuuta 2022 toimittamissaan huomautuksissa, että muutettu RWE-toimenpide tukee RWE:n määräävää asemaa ja vihreää siirtymää väärin tavalla. Ne väittivät, että muutettu RWE-toimenpide tavoitteena on säilyttää RWE:n markkinavoima uusilla vihreän sähkön markkinoilla ja että Saksan valtio tukee RWE:n polttoaineen vaihtamista, kun taas muiden tuottajien on kilpailtava niiden siirtymässä uuteen polttoaineeseen. Ne viittaavat erityisesti RWE:n suunnitelmiin rakentaa vedylle sopivia noin 3 gigawatin kaasukäyttöisiä voimaloita sinne, mistä vuonna 2030 suljetaan ruskohiilivoimaloita, ja Saksan valtion väitettyyn sitoumukseen tukea tällaisten voimaloiden rakentamista myös tarjouskilpailuissa.
- (221) Myös kaksi paikallista yritystä esittivät aloittamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan johdanto-osan 220 kappaleessa esitetyt perustelut. Julkisen kuulemismenettelyn yhteydessä esittämässään huomautuksissa ne lisäsivät, että toimenpide vahingoittaa uusiutuvia energialähteitä hyödyntäviä pienempiä sähköntuottajia ja nostaa keinotekoisesti sähkön hintoja. Yritykset katsoivat myös, että korvauksen myönteisiä vaikutuksia ei voida tasapainottaa kielteisillä vaikutuksilla johtuen kilpailuvaikutuksista ja väitetyistä liiallisista korvauksista (ks. edellä 4.3.6 kohdassa esitetyt huomautukset).

4.3.7.4 Järjestöt/kansalaisjärjestöt

- (222) DEBRIV esitti julkisen kuulemismenettelyn yhteydessä huomautuksenaan, ettei ole näyttöä siitä, että korvaukset vääristäisivät kilpailua ja kauppaa. Ensinnäkin toimenpiteestä saadaan mitattavissa olevia ympäristöhyötyjä, koska kyseisten laitosten asteittainen sulkeminen kyseisenä ajanjaksona vähentää hiilidioksidipäästöjä. Toiseksi ruskohiili-yhtiöille maksettava korvaus on ainoastaan korvausta tulonmenetyksestä sekä lisävahingoista ja taloudellisista haitoista, joten siitä ei koidu yrityksille kilpailuetua.
- (223) Greenpeace esitti aloittamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan, että johdanto-osan 199 kappaleessa kuvattu suhteeton tuen määrä johtaa laajoihin markkinoiden vääristymiin.
- (224) ClientEarth esitti aloittamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan, että toimenpide vääristää kilpailua eikä se tuo vastapainoksi merkittäviä ympäristöhyötyjä. Sen mukaan toimijat voivat ristiintukea muuta toimintaansa, erityisesti energiantuotantoa puhtaammista lähteistä. Lisäksi toiminnan lopettamista koskevan lain aikataulusta johtuva sulkemisen viivästyminen aiheuttaa ilman muuta myös kilpailuhaittaa puhtaammille energialähteille, joiden markkinoille tulo vaikeutuu tai hidastuu siitä, mitä se olisi ollut, jos ruskohiililaitokset suljettaisiin tavanomaisissa liiketoimintaolosuhteissa ja kantaneet kaikki sulkemiskustannukset itse.

⁽¹⁰²⁾ Esimerkiksi Kreikan energiamarkkinoihin vaikuttavaa valtion toimenpidettä, jolla markkinoilla hallitsevalle kreikkalaiselle (ruskohlaita käyttävälle) sähköntuottajalle Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE:lle (DEI) myönnettiin yksinoikeudet louhintaan ja näin ollen etuja muihin tuottajiin verrattuna, pidettiin selvänä SEUT-sopimuksen 106 artiklan, luettuna yhdessä SEUT-sopimuksen 102 artiklan kanssa, (tai niitä edeltäneiden säännösten) rikkomisena. Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 17.7.2014, C-553/12 P, 41 kohta, Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE v. komissio, jossa vahvistetaan 5.2.2008 tehty Euroopan komission päätös, C(2008) 824 final.

- (225) Lisäksi ClientEarth viittasi Saksan perustuslakituomioistuimen 24 päivänä maaliskuuta 2021 antamaan niin kutsuttuun ilmastotuomioon ⁽¹⁰³⁾, jossa katsottiin olevan kyseenalaista, edistääkö toimenpide tehokkaasti Saksan tavoitetta vähentää kasvihuonekaasupäästöjä. Toiminnan lopettamista koskevan lain 2 §:n 1 momentin mukaan hiilen käytön lopettamisen ensisijaisena tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä Saksassa. Perustuslakituomioistuin kuitenkin katsoi, että Saksa ei nykyisillä toimenpiteillään, kuten toiminnan lopettamista koskevalla lailla, täytä velvollisuuttaan vähentää päästöjä ja toteuttaa tehokkaita toimenpiteitä ilmastomuutoksen ehkäisemiseksi. Näin ollen voidaan todeta, että kielteiset vaikutukset ovat suuremmat kuin myönteiset vaikutukset, koska toimenpide ei edistä Saksan ilmastotavoitteiden saavuttamista. Vastauksena tuomioon Saksan hallitus ehdotti, että kansallinen vähennystavoite olisi 65 prosenttia vuoteen 2030 mennessä, mikä edellyttäisi hiilen käytön asteittaista lopettamista vuoden 2038 sijasta vuoteen 2030 mennessä.
- (226) ClientEarth väitti, että kilpailun vääristymisen välttämiseksi olisi otettava käyttöön lisätoimenpiteitä ja viittasi esimerkiksi British Energy plc:n rakennuudistusta koskevaan asiaan ⁽¹⁰⁴⁾. Tarvittaviin toimenpiteisiin olisi sisällyttävä kielto ristiintukea toimijoiden eri liiketoimintaa (ruskahiilen tuotanto, muun kuin ruskahiilen tuotanto, myynti tukkumarkkinoille, suorat toimitukset jne.), jotta vältetään lopettamistuen väärinkäyttö uuden toiminnan kehittämiseen.
- (227) Lisäksi ClientEarth huomautti laajentamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan, että päätöksessä vahvistetaan huoli kilpailun vääristymisestä, koska RWE itse osoitti investoivansa energiasiirtymään valtavasti, maailmanlaajuisesti yli 50 miljardia euroa bruttona vihreän ydinliiketoimintansa laajentamiseen, joista 15 miljardia euroa Saksaan (ks. laajentamispäätöksen johdanto-osan 22 kappale). Jos korvaus käytetään tosiasiallisesti uusiutuvan energian tuotantoon, komissio on antanut erityissäännöt, joissa tarkastellaan tuen myöntämistä kyseiselle toiminnalle, ja arviointi olisi tehtävä kyseisten sääntöjen mukaisesti. Laajentamispäätökseen ei sisälly tällaista arviointia.
- (228) Euroopan ympäristötoimisto huomautti julkisen kuulemismenettelyn jälkeen, että näin suurten julkisten varojen myöntäminen vain kahdelle toimijalle vääristäisi suuresti sisämarkkinoita ja vaikuttaisi kilpailuun ja kauppaan kansallisella tasolla sekä RWE:n ja LEAG:n ulottuvuuden vuoksi EU:n tasolla. Euroopan ympäristötoimisto katsoi, että kyse on RWE:n ja LEAG:n auttamisesta säilyttämään määräävä asemansa ja että kilpailijat, jotka ovat tehneet strategisia päätöksiä puhtaamman energiantuotannon puolesta, työnnetään pois markkinoilta.

5. SAKSAN ESITTÄMÄT HUOMAUTUKSET

- (229) Aloittamispäätöksen ja laajentamispäätöksen jälkeen Saksa esitti huomautuksia, joista esitetään yhteenveto jäljempänä tässä kohdassa.

5.1 Tuen olemassaolo

- (230) Aloittamispäätöksen jälkeen Saksa esitti 1 päivänä huhtikuuta 2021 päivätyissä huomautuksissa, että kysymys siitä, onko kyseessä valtiontuki, voidaan jättää avoimeksi, koska toimenpide on joka tapauksessa oikeasuhteinen. Näin ollen Saksa ei toimittanut arviota siitä, koituuko RWE:lle ja LEAG:lle etua.
- (231) Kolmansien osapuolten huomautuksia kommentoidessaan Saksan viranomaiset hylkäsivät virheellisenä 6 päivänä syyskuuta 2021 joidenkin kolmansien osapuolten esittämän näkemyksen, jonka mukaan sovitusta korvauksesta koituu RWE:lle ja LEAG:lle suurempaa etua kuin ne olisivat saaneet lakisääteisen sulkemisen ja sitä seuranneen oikeusriidan kautta. Saksan viranomaisten mukaan tällainen näkemys jättää huomiotta ruskahiilen käytön asteittaiseen lopettamiseen valitun neuvotteluratkaisun monet edut. Saksa viittasi hiilikomissioon, joka pitkien ja intensiivisten keskustelujen jälkeen suositteli muun muassa, että ruskahiileen perustuvan sähköntuotannon asteittaisesta lopettamisesta pyrittäisiin pääsemään yksimieliseen sopimukseen. Saksan hallitus noudatti tätä suositusta useista syistä:

⁽¹⁰³⁾ BVerfG, ensimmäisen senaatin päätös 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18-, Rn. 1-270, osoitteessa: http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html.

⁽¹⁰⁴⁾ Komission päätös, tehty 27 päivänä marraskuuta 2002, valtiontuesta NN 101/2002 – Yhdistyneen kuningaskunnan pelastamistuki British Energy plc:lle.

- (232) Yhteiskunnallinen sopu: Neuvotteluratkaisulla oli erittäin suuri merkitys hiilestä luopumisen hyväksymiselle koko Saksassa. Ilman yksimielisyyttä asteittainen lopettaminen olisi saattanut kariutua eri toimijoiden näkemyksiin, mikä olisi vaikeuttanut huomattavasti yhteiskunnallista ja poliittista täytöntöönpanoa ja valvontaa.
- (233) Oikeusvarmuus ja ennakoitavuus: Neuvotteluratkaus takaa oikea-aikaisen oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden kaikille osapuolille. Saksan ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon vähentäminen on merkittävä rakenteellinen haaste erityisesti Keski- ja Itä-Saksan alueilla, joilla ruskohiilivoimaloilla ja kaivosyhtiöillä on merkittävä rooli työnantajina ja talouden toimijoina. Jotta ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon vähentäminen kulkee käsi kädessä rakenne- ja sosiaalipolitiikan kanssa, luotettava polku kohti ruskohiilivoimaloiden käytöstäpoistamista on tärkeä.
- (234) Voimaloiden ja avolouhosten kokonaisjärjestelmä ruskohiilen osalta: Kun on kyse ruskohiilestä, voimalaitosten ja avolouhosten välillä on suora toiminnallinen yhteys. Sen vuoksi voimalaitosten sulkemista sekä avolouhinnan suunnittelua ja logistiikkaa on koordinoitava tiiviisti. Erityisen haasteellisia ovat esimerkiksi kaivosaukkojen huolto, avolouhosalueiden kunnostaminen ja irtomaan hallinta. Ruskohiilivoimaloiden käytöstä poistamista koskevassa neuvotteluratkaisussa otetaan asianmukaisesti huomioon nämä haasteet ja varmistetaan, että ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon vähentäminen on koko järjestelmän kannalta mahdollisimman tehokasta.
- (235) Yksittäiset säännöt voivat olla vain sopimusperusteisia: Saksan ja alan toimijoiden välinen sopimus (eli vuoden 2021 sopimus) on julkisoikeudellinen sopimus, jolla säännellään voimalaitosten sulkemisen lisäksi sopimuspuolten muita oikeuksia ja velvoitteita. Vuoden 2021 sopimus sisältää muun muassa i) kattavan oikeussuojakeinoon, ii) säännöt, joilla varmistetaan korvaus avolouhosten ennallistamisesta, ja iii) mahdollisuuden aikaistaa käytöstä poistamista kolmella vuodella ilman lisäkorvausta. Näillä määräyksillä on rahallinen arvo, eikä niitä oikeudelliseen ratkaisuun päädyttäessä olisi ollut mahdollista toteuttaa ainakaan samalla tavalla.
- (236) Kattava oikeussuojakeino: Vuoden 2021 sopimuksessa toimijat ilmoittavat luopuvansa kattavasti oikeussuojakeinoista sekä kansallisissa tuomioistuimissa että kansainvälisissä välimiestuomioistuimissa. Vaikka tällaisen luopumisen taloudellista arvoa on vaikea määrittää, sillä on keskeinen poliittinen ja taloudellinen merkitys, koska Saksa hyötyy oikeusvarmuudesta eikä sen tarvitse pelätä mahdollisista oikeustoimista aiheutuvia talousarvioriskejä. Lisäksi vuoden 2021 sopimus sisältää määräyksiä sopimusten vastaavuudesta sääntelyolosuhteiden myöhempien muutosten ja toimenpiteen uudelleentarkastelujen osalta.
- (237) Avolouhosten kunnostamisesta maksettavan korvauksen turvaaminen: Vuoden 2021 sopimus sisältää kattavat määräykset, joilla varmistetaan avolouhosten kunnostamisesta maksettavat korvaukset. Nämä määräykset ovat erilaiset RWE:n ja LEAG:n osalta, koska näiden kahden yrityksen tilanne eroaa muista konsernirakenteen ja kaivosviranomaisten soveltamien suojatoimien suhteen. RWE:n tapauksessa keskitytään konsernirakenteeseen, ja jos siinä tapahtuu merkittäviä muutoksia, suojatoimia otetaan käyttöön. LEAG:n tapauksessa korvauksen määrä maksetaan erillisyyhtiöille, jotka ovat jo olemassa ja jotka on pantattu Brandenburgin ja Saksin osavaltioiden hyväksi, ja näin ollen korvauksen määrä siirretään erityisrahastoon.
- (238) Käytöstäpoiston aikaistamismahdollisuus: Vuoden 2021 sopimuksessa määrätään mahdollisuudesta aikaistaa käytöstä poistamista: Kaikki voimalaitokset voidaan 2030-luvulla sulkea korvauksetta kolme vuotta ennen suunniteltua sulkemisajankohtaa, jos Saksa pyytää tätä viimeistään viisi vuotta etukäteen. Toimijat hyväksyvät tämän ilman lisäkorvausta. Näin ollen sovitut korvausmäärät sisältävät mahdollisuuden ennenaikaiseen käytöstä poistamiseen. Saksan hallitukselle tästä vaihtoehdosta on lisähyötyä, koska se antaa sille tulevaisuudessa lisää liikkumavaraa hiilidioksidipäästöjen lisävähentämiseen ilman, että tästä olisi haittaa muille poliittisille tavoitteille tai aloille, kuten toimitusvarmuudelle, vaikutusten kohteena olevien alueiden sosioekonomiselle tilanteelle jne. Tällaista korvauksetonta vaihtoehtoa ei olisi lainsäädännön keinoin voitu säätää oikeudellisesti varmasti.

- (239) Luotettava hiilidioksidipäästöjen vähentäminen: Neuvotteluratkaisu johtaa siihen, että toimenpiteen tavoite hiilidioksidipäästöjen vähentämisestä saavutetaan luotettavasti. Ei ole syytä pelätä, että RWE tai LEAG riitauttaisi voimalaitosten sulkemisen kansallisessa tuomioistuimessa. Näin ollen ei voi olla tilanteita, joissa sovitut sulkemiset eivät toteutuisi tai joissa ne viivästyisivät, mistä olisi seurauksena ylimää räisiä hiilidioksidipäästöjä.
- (240) Laajentamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan Saksa piti kiinni alkuperäisestä näkemyksestään, jonka mukaan se, luokitellaanko muutettu RWE-toimenpide valtiontueksi, voidaan jättää avoimeksi, koska korvauksen nykyarvo on pienempi kuin arvioitu tulonmenetys.

5.2 Soveltuvuusperusta

- (241) Saksa ei esittänyt julkisen kuulemismenettelyn jälkeen huomautuksia ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen sovellettavuudesta ja soveltamisesta käsiteltävänä olevassa asiassa eikä kommentoinut kuulemisessa esitettyjä kolmansien osapuolten huomautuksia.

5.3 Tuen soveltuvuus sisämarkkinoille

5.3.1 Kannustava vaikutus

- (242) Saksa väittää, että muutettu RWE-toimenpide ei kyseenalaista kannustavaa vaikutusta, joka RWE-toimenpiteellä RWE:hen oli sen sulkiessa kuusi yksikköä vuodesta 2020 alkaen.
- (243) RWE on jo sulkenut kuusi yksikköä toiminnan lopettamista koskevassa laissa ja vuoden 2021 sopimuksessa säädetyn ruskohiilen käytön asteittaisen lopettamismenettelyn mukaisesti. RWE:lle ei kuitenkaan ole toistaiseksi myönnetty korvausta toiminnan lopettamista koskevan lain 10 §:n lykkäysehdon vuoksi. RWE sulki kyseiset yksiköt vain siksi, että se oli sopinut Saksan kanssa, että nämä ennen aikaiset alasajot korvattaisiin. Toisin sanoen yksiköitä sulkiessaan RWE odotti, että Saksa maksaisi korvauksia laissa säädetyllä tavalla. RWE:n oletukset korvauksen saamisesta vahvistuivat erityisesti Saksan kanssa tehdyn oikeudellisesti sitovan julkisoikeudellisen sopimuksen eli vuoden 2021 sopimuksen vuoksi. Elokuussa 2020 voimaan tulleen toiminnan lopettamista koskeva lain ohella myös tässä sopimuksessa määrätään, että RWE:llä on oikeus saada korvausta voimalaitosten ennen aikaisesta sulkemisesta. Myös tulevat sulkemiset motivoivat RWE:tä sopimuksessa sovitun korvauksen vuoksi. Näin ollen RWE-toimenpiteellä, sellaisena kuin se oli alun perin suunniteltuna ja myös muutettuna, on kannustava vaikutus RWE:hen.
- (244) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 427 kohdan osalta Saksa totesi, että nopeutettu ruskohiilen käytöstä poistaminen Reinin ruskohiilikaivosalueella ei ole tukitoimenpide toimitusvarmuuden lisäämiseksi ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 325–370 kohdan nojalla eikä myöskään näiden sääntöjen kiertämistä. Nopeutettu ruskohiilen asteittainen käytön lopettaminen ei ole toimenpide, jolla puututaan sähkön toimitusvarmuuteen liittyviin pitkän tai lyhyen aikavälin ongelmiin. Saksan liittovaltion verkkoviraston vuoden 2023 alussa julkaisemassa toimitusvarmuuden nykytilaa ja kehitystä koskevassa raportissa (Versorgungssicherheitsbericht Strom) todetaan, että Saksan asteittainen hiilen käytön lopettaminen vuoteen 2030 mennessä on mahdollista toteuttaa ilman, että se vaikuttaa markkina- tai verkkopuolen toimitusvarmuuteen.
- (245) Saksa lisäsi, että muutetun RWE-toimenpiteen selkeä painopiste on RWE:n ruskohiilivoimaloiden ennen aikaisessa ja lopullisessa käytöstäpoistossa. Korvausta maksetaan nimenomaan voimaloiden lopullisesta sulkemisesta, eikä kapasiteettikorvausta myönnetä. Alun perin sovitujen Neurath D:n ja Neurath E:n käytöstäpoistoajankohdan lykkääminen kahdella vuodella ei ole ristiriidassa tämän arvioinnin kanssa, koska RWE:lle maksettavaa korvausta ei makseta tästä pidennyksestä vaan voimalaitosten ennen aikaisesta käytöstä poistamisesta. Siltä osin kuin kahden yksikön pidemmästä toiminnasta johtuva maakaasun säästö tosiasiaassa auttaa varmistamaan toimitusvarmuuden muilla aloilla, sitä ei korvata. Saksan hallituksen oikeus päättää myöhemmässä vaiheessa tiettyjen RWE:n yksiköiden siirtämisestä varantoon (ks. johdanto-osan 278 kappale) ei myöskään muuta muutetun RWE-toimenpiteen arviointia käytöstäpoistotoimenpiteenä.

5.3.2 Unionin oikeuden rikkominen

- (246) Saksa totesi 6 päivänä syyskuuta 2021 toimittamissaan huomautuksissa, että toimenpide ei riko aiheuttamisperiaatetta seuraavista syistä:
- (247) Kaivoslainsäädännön mukaisia toimijoiden velvoitteita ei rikota eikä kustannuksia säästetä (ks. myös vuoden 2021 sopimuksen kohta 7). Yritykset eivät myöskään ole "aiheuttaneet" ruskohiilen ennenaikaisesta käytöstä poistamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia. Tällaiset lisäkustannukset otettiin näin ollen huomioon korvauksen määrää määritettäessä.
- (248) Kaivostoiminnan lisäkustannukset liittyvät avolouhosten ennenaikaisesta sulkemisesta aiheutuviin lisäkustannuksiin, kuten varausten vahvistamisen lykkäämiseen (korkovaikutukset) ja lisäkustannuksiin, jotka johtuvat esimerkiksi aikataulujen uudelleenjärjestelytarpeesta. Toisaalta avolouhinnan lisäkustannukset eivät ole avolouhosten säännöllisestä kunnostamisesta aiheutuvia kustannuksia, jotka yritysten olisi joka tapauksessa pitänyt maksaa, jos ruskohiilen käytön asteittaisesta lopettamisesta ei olisi sovittu.
- (249) Vuoden 2021 sopimus sisältää ylimääräisiä suojatoimia avolouhosten käyttöä varten. Toimijoiden nykyisten oikeudellisten velvoitteiden lisäksi sopimus sisältää molempia toimijoita varten yksilöllisesti kehitettyjä suojatoimia, jotka vähentävät riskiä siitä, että yritykset eivät täysin vastaa avolouhintatoiminnasta aiheutuvista kustannuksista ja että toiminta jättää jälkeensä ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuu huomattavia rasitteita.

5.3.3 Tarkoituksenmukaisuus

- (250) Saksa totesi 6 päivänä syyskuuta 2021 toimittamissaan huomautuksissa, että toimenpide soveltuu ruskohiilen käytön asteittaiseen lopettamiseen kustannustehokkaalla, ennakoitavalla, sosiaalisesti hyväksyttävällä ja oikeudellisesti turvallisella tavalla. Vaihtoehtoisten ja yhtä asianmukaisten toimenpiteiden löytyminen ei vaikuta ilmeiseltä. Saksa huomautti, että
- (251) Kivihiilen käytön asteittainen lopettaminen muissa EU:n jäsenvaltioissa (esimerkiksi Alankomaissa tai Espanjassa) ei ole verrattavissa ruskohiilen käytön asteittaiseen lopettamiseen Saksassa. Näissä maissa kaikki hiilivoimalat käyttävät kivihiiltä, jota voidaan hankkia maailmanmarkkinoilta edullisesti, eikä avolouhoksia ole. Saksa katsoo kuitenkin, että juuri voimaloiden ja avolouhosten yhdistäminen systeemiin yksikköön tekee ruskohiilen käytöstä poistamisesta erityisen raskasta ja monimutkaista, mikä johtuu myös aluetalouksien merkityksestä ja haasteesta yhdistää vaihteellinen ja hallittu käytöstä poistaminen rakennepoliittikkoihin. Lisäksi hiilen merkitys energialähteenä on Espanjassa ja Alankomaissa pienempi kuin Saksan energiavalikoimassa.
- (252) Ruskohiilen osalta sovitulla ratkaisulla on monia etuja, kuten yhteiskunnallinen sopu sekä oikeusvarmuus ja ennakoitavuus (ks. edellä johdanto-osan 232 kappale).

5.3.4 Oikeasuhteisuus

- (253) Saksa totesi aloittamispäätöstä koskeissa huomautuksissaan, että pelkästään menetetyt voitot ovat jo suuremmat kuin korvaussummat, joten liiallisten korvausten maksamisesta ei ole kyse.
- (254) Saksa pani laajentamispäätöstä koskeissa huomautuksissaan merkille komission alustavan päätelmän muutetun RWE-toimenpiteen oikeasuhteisuudesta.
- (255) Saksa väittää, että RWE:lle maksettava korvaus maksetaan johtuen useammasta syystä, kuten menetetyistä voitoista ja lisäkustannuksista, joista RWE:n oli ja on vastattava, koska se suostui sulkemaan voimalaitoksensa ilmastonsuojeluyistä ennen niiden teknisen ja taloudellisen elinkaaren päättymistä. Muutoin se olisi voinut saada tuloja myymällä markkinoilla voimalaitosten sähköä, eikä lisäkustannuksia olisi syntynyt.

- (256) Saksa toteaa, että RWE:n menetetyt voitot ovat jo nyt suuremmat kuin sille maksettava korvaus, mikä näin ollen riittää korvauksen perusteeksi. Tämän osoittamiseksi r2b Energy Consulting GmbH on laatinut Saksan hallitukselle RWE:n voimaloista tarkistetun laskelman, joissa menetettyjä voittoja verrataan RWE:lle maksettavaan korvaukseen, osoittaakseen, että liiallisten korvausten maksamisesta ei ole kyse (ks. tämän laskelman kuvaus johdanto-osan 63–75 kappaleessa).
- (257) Laskelmasta käy ilmi, että menetettyjen voittojen nettonykyarvo vuosina 2022–2025 (noin 2,03 miljardia euroa) laskettuna käyttäen sähkön ja hiilidioksidin hintoja, joita markkinat ovat odottaneet sulkemista seuraavina vuosina, on jo korkeampi kuin RWE:lle maksettavan korvauksen nettonykyarvo (noin 1,72 miljardia euroa). Vuoden 2026 mukaan ottaminen lisää menetettyjen voittojen määrää 131 miljoonalla eurolla (vuoden 2022 nettonykyarvossa).
- (258) Saksa huomauttaa myös, että laskelma on tehty varovaisesti, aliarvioiden sen voiton, jonka suljetut yksiköt olisivat voineet vaihtoehtoisessa skenaariossa saada. Tarkemmin sanoen:
- 1) Laskelmassa oletetaan, että sähköntuottajien markkinatulojen ylärajaa, joka tarkistetun laskelman ajankohtana oli voimassa 30 päivään kesäkuuta 2023 saakka, jatketaan 30 päivään huhtikuuta 2024, mikä pienentää Frechenin/Wachtbergin laitoksen menettämää voittoa. Saksan hallitus päätti lopulta olla jatkamatta ylärajan soveltamista 30 päivän kesäkuuta 2023 jälkeen. Jos tämä olisi otettu huomioon tarkistetussa laskelmassa, Frechenin/Wachtbergin laitoksen menetetyt voitot olisivat olleet 181 miljoonaa euroa suuremmat nettonykyarvona ilmaistuna.
 - 2) Laskelmassa oletetaan, että yksiköt Neurath D ja E suljetaan 31 päivänä maaliskuuta 2025 ja että niiden voittoja menetetään vasta kyseisestä päivämäärästä alkaen. Todellisuudessa laitokset kuitenkin saatetaan sulkea vuotta aikaisemmin, jolloin voittoja menetetään enemmän, ellei Saksan hallitus erikseen päättä olla sulkematta ennen 31 päivää maaliskuuta 2025 asti (ks. johdanto-osan 51 kappale).
 - 3) Laskelmassa ei oteta huomioon lämmöntoimituksista ja tasehallintamarkkinoista saatuja tuloja, mikä pienentää menetettyjä voittoja entisestään.
- (259) Saksa toteaa myös, että tarkistettu laskelma on tehty tavalla, joka heijastaa kokonaisvaltaisesti ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon taloudellisia näkökohtia, joissa kaivoksia ei voida erottaa voimaloista. Näin ollen tarkistetussa laskelmassa otetaan vaihtelevien kaivoskustannusten lisäksi huomioon ruskohiilikaivosten kiinteät kustannukset, jotka ovat paljon korkeammat kuin sähköntuotantoyksikköä kohti arvioidut vaihtelevat kaivoskustannukset. Tämä nostaa tuotantoyksikkökohtaisia kokonaispolttoainekustannuksia huomattavasti ja pienentää menetettyjä voittoja entisestään.
- (260) Aloittamispäätöksessä esitettyjen epäilyjen osalta Saksa väittää, että nämä epäilyt eivät ole RWE:n osalta enää merkityksellisiä, kun otetaan huomioon tarkistettu laskelma (ks. johdanto-osan 63–75 kappale), erityisesti siksi, että laskelmalla poistetaan tarve kokonaisvaltaiseen pitkän aikavälin mallintamiseen.
- (261) Saksa väittää erityisesti, että aloittamispäätöksessä esitetty epäilyt kauas tulevaisuuteen ulottuvista voitoista (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 123–132 kappale) eivät ole enää merkityksellisiä muutetun RWE-toimenpiteen kannalta, koska tarkistetussa laskelmassa otetaan huomioon menetetyt voitot vain muutamalta vuodelta sulkemispäivästä lukien ja koska menetettyjen voittojen määrä on jo suurempi kuin korvauksen määrä.
- (262) Saksa väittää myös, että komission epäilyt investointikustannuksista (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 126 ja 127 kappale), jotka liittyvät voimalaitosten uudistamiseen pitkän käyttöiän saavuttamiseksi, ovat merkityksettä muuttaneet RWE-toimenpiteen kannalta, koska ajanjakso, jolta ennakoitujen menetettyjen voittojen otetaan huomioon, on paljon lyhyempi. Komissio on ilmaissut epäilyksensä siitä, pystyisikö Niederaußem D toimimaan vuoden 2020 jälkeen teollisuuden päästödirektiiviä (2010/75/EU) ja siihen liittyviä ydinvoimaloita koskevia tiukempia standardeja noudattaen. Sen osalta Saksa toteaa, että epäily ei ole enää merkityksellinen muutetun RWE-toimenpiteen kannalta, koska tarkistetussa laskelmassa ei oteta huomioon menetettyjä voittoja kyseisen yksikön osalta (ks. johdanto-osan 65 kappale).

- (263) Mitä tulee aloittamispäätöksen johdanto-osan 129 kappaleessa esitettyyn epäilyyn siitä, otetaanko 7,5 prosentin diskonttokorossa riittävällä tavalla huomioon pitkään ennustehorisonttiin liittyvät suuret riskit ja epävarmuustekijät vai olisiko säädettävä lisäkorjausmekanismeista, Saksa toteaa, että 7,5 prosentin diskonttokorko on riittävä. KPMG:n tutkimuksen ⁽¹⁰⁵⁾ mukaan toimialan painotettu pääomakustannusten keskiarvo on 5,2 prosenttia ja RWE:n omissa laskelmissaan käyttämä 3,5 prosenttia. Saksa väittää, että tämä epäily ei ole muutetun RWE-toimenpiteen kannalta merkityksellinen, koska arvostusaikaväli on lyhyt, ja että toimialan painotettu pääomakustannusten keskiarvo – vaikka se asetettaisiin pienemmäksi tai suuremmaksi – ei muuta menetettyjen voittojen ja korvauksen suhdetta. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että ilmoitettujen menetettyjen voittojen arvostusaikaväli on lyhyt, jolloin toimialan painotetun pääomakustannusten keskiarvon muutokset eivät merkittävästi vaikuta nettonykyarvoon, sekä siitä, että myös inflaation (jonka odotetaan olevan 2 prosenttia vuoden 2025 jälkeen Euroopan keskuspankin tavoitteen mukaisesti ⁽¹⁰⁶⁾) vaikutukset pienentävät pidemmälle aikavälille ulottuvien vuotuisten korvausmaksujen nettonykyarvoa.
- (264) Mitä tulee epäilyksiin tulevista polttoaineen ja hiilidioksidin hinnoista, jotka olivat komission mielestä vanhentuneita (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 130 kappale), Saksa toteaa, että tämäkään kysymys ei ole enää merkityksellinen muutetun RWE-toimenpiteen kannalta, koska RWE:n muutettua toimenpidettä koskevassa tarkistetussa laskelmassa esitetyt menetetyt voitot perustuvat riippumattomasti vahvistettuihin markkinaodotuksiin yksiköiden sulkemisajankohtana (jo suljetut yksiköt) tai riippumattomasti vahvistettuihin polttoaineen ja hiilidioksidin hintoihin liittyviin tuoreisiin markkinaodotuksiin (yksiköt, jotka suljetaan tarkistetun laskelman toimittamisen jälkeen).
- (265) Lisäksi aloittamispäätöksen johdanto-osan 131 kappaleessa esitetty epäily, jossa komissio huomauttaa, että se ei ollut saanut tietoja kustakin suljettavaksi suunnitellusta yksiköstä, on Saksan mielestä hälventynyt muutetun RWE-toimenpiteen myötä, koska tarkistettu laskelma sisältää tiedot kustakin suljettavaksi suunnitellusta RWE:n yksiköstä, joka joko on jo suljettu tai jonka ennustetaan menettävän voittoa lähitulevaisuudessa, aina vuoteen 2026 asti ⁽¹⁰⁷⁾.
- (266) Saksa väittää, että aloittamispäätöksen johdanto-osan 132 kappaleessa esitetty komission epäily herkkyyksianalyysin puuttumisesta on niin ikään hälventynyt muutetun RWE-toimenpiteen myötä, koska oletusparametreihin, kuten aiemmin toimitettuihin sähkön, polttoaineen ja hiilidioksidin hintoihin, perustuvan sähkömarkkinamallin sijasta muutetussa RWE-toimenpiteessä menetettyjen voittojen tarkistetussa laskennassa käytetään riippumattomien lähteiden vahvistamia todellisia markkinaodotuksia ja sovelletaan laajalti vakiintunutta toimialan käytäntöä, jossa voimallaitokset suojaavat käyttökatettaan hyödykeporssista ostettujen rahoitustuotteiden avulla (ks. johdanto-osan 75 kappale).
- (267) Saksan näkemyksen mukaan komission epäilyt Saksan aloittamispäätöksen johdanto-osan 134 kappaleessa esittämistä vaihtoehtoisista skenaarioista poistuvat myös muutetun RWE-toimenpiteen myötä. Tämä johtuu siitä, että muutetun RWE-toimenpiteen perusteella RWE:n laitosten lopullista sulkemista on aikaistettu vuodesta 2038 vuoteen 2030. Näin ollen käytöstäpoiston aikaistamismahdollisuus (sulkemisen aikaistaminen vuodesta 2038 vuoteen 2035) ei ole enää merkityksellinen eikä sitä ole otettu huomioon RWE:n menetettyjen voittojen tarkistetussa laskennassa (ks. johdanto-osan 63–75 kappale).
- (268) RWE:n kaivosalueiden kunnostuksesta aiheutuvat lisäkustannusten osalta (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 136–138 kappale) Saksa huomauttaa, että tarkistetussa laskelmassa on otettu huomioon vain RWE:n voimaloiden menettämät voitot (ks. johdanto-osan 63–75 kappale) ilman mahdollisia kaivosalueiden kunnostuksesta aiheutuvia kustannuksia. Tällaisia lisäkustannuksia ei sisällytetty tarkistettuun laskelmaan, koska RWE:n menetetyt voitot ovat jo suuremmat kuin RWE:lle maksettu korvaus, mikä näin ollen riittää korvauksen perusteeksi. Saksa korosti kuitenkin, että kaivosalueiden kunnostuksesta aiheutuvat lisäkustannukset soveltuvat yleisesti ottaen myös RWE:lle maksettavien korvausten perusteeksi.

⁽¹⁰⁵⁾ KPMG: Pääomakustannustutkimus 2019.

⁽¹⁰⁶⁾ Saatavilla verkko-osoitteessa 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⁾ Saksa ei toimittanut erityisiä pitkän aikavälin laskelmia vuoden 2027 jälkeen sulkeutuvista seitsemästä yksiköstä, koska se katsoo, että olemassa olevat tiedot ja ennen vuotta 2027 sulkeutuvia yksiköitä koskevat laskelmat riittävät jo muutetun RWE-toimenpiteen mukaisen korvauksen määrän perusteeksi.

- (269) Saksa huomauttaa, että tarkistetussa laskelmassa ja esitetyissä perusteluissa käsitellään ainoastaan muutettua RWE-toimenpidettä ja että ne liittyvät erityisesti muutetun RWE-toimenpiteen tilanteeseen.
- (270) Saksa huomauttaa lopuksi, että pienempien ruskohiilivoimaloiden tilanne on erilainen, koska niiden omistussuhteet ovat vaihtelevammat (Saksassa toimii noin 45 pienempää ruskohiilivoimalaa). On tavallista, että omistajina on teollisuuskäyttäjää, jotka kuluttavat omaa sähköään (ja usein myös lämpöä). Joidenkin pienempien sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitosten käytöstäpoistojankohdasta on säädetty toisessa hiilestä irtautumisen välineessä (Kraft-Wärme Kopplungsgesetz, sähkön ja lämmön yhteistuotantoa koskeva laki).
- (271) Saksa totesi laajentamispäätöstä koskeviin kolmansien osapuolten huomautuksiin antamissaan huomautuksissa, että menetettyjen voittojen laskentamenetelmää tarkistetussa laskelmassa koskeva kritiikki ei ole vakuuttavaa. Saksa on osoittanut huomautuksissaan, että RWE:n menetettyjen voittojen nettonykyarvo on huomattavasti suurempi kuin korvauksen nettonykyarvo. Tarkistettu laskelma osoittaa, että korvauksen määrä on rajoitettu välttämättömään vähimmäismäärään ja että liiallisten korvausten maksamisesta ei ole kyse.
- (272) Lisäksi Saksa huomautti, että Saksan hallitus ei ole taannut RWE:lle valtiontukea vedylle sopivien kaasukäyttöisten voimaloiden lisärakentamiseen sinne, mistä ruskohiiliyksiköitä on suljettu. Saksan viranomaiset ovat samaa mieltä siitä, että Saksan hallitus suunnittelee Saksan hiilen käytön asteittaisen lopettamisen yhteydessä useita uusia toimenpiteitä, joilla varmistetaan siirtyminen ilmastoneutraaliin sähköntuotantoon. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että RWE:lle olisi taattu tukea. Koska Saksa aikoo myöntää bonuksia tällaisesta tuesta kaikille markkinaosapuolille avoimilla yleisillä tarjouskilpailuilla, RWE:llä ei ole takeita siitä, että se saisi tukea uusista toimenpiteistä. Lisäksi Saksa huomauttaa, että tällaiset toimenpiteet eivät liity RWE-toimenpiteeseen tai muutettuun RWE-toimenpiteeseen ja tähän menettelyyn.

5.3.5 Kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien vaikutusten välttäminen

- (273) Saksa kiistää 6 päivänä syyskuuta 2021 toimittamissaan huomautuksissa kolmansien osapuolten esittämän väitteen, jonka mukaan korvauksesta on RWE:lle ja LEAG:lle etua kilpailijoihin nähden sekä Saksan että Euroopan markkinoilla, ja väittää, ettei toimenpide vääristä tai uhkaa vääristää kilpailua tai vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- (274) Lisäksi Saksa katsoo, että johdanto-osan 220 kappaleessa kuvattu kolmannen osapuolen väite SEUT-sopimuksen 106 artiklan 1 kohdan ja 102 artiklan väitetystä rikkomisesta on perusteeton. Tällainen rikkominen edellyttää, että yritys, jolle jäsenvaltio myöntää erityis- tai yksinoikeuksia, on määräävässä asemassa markkinoilla. Käsiteltävänä olevassa asiassa viranomaiset ovat kuitenkin jo useissa sulautumapäätöksissä todenneet, että RWE:llä ei ole määräävää asemaa merkityksellisillä tuote- ja maantieteellisillä markkinoilla ⁽¹⁰⁸⁾.

5.3.6 Lykätty sulkemismenettely

- (275) Saksa katsoo, että lykätty sulkemismenettely olisi erotettava muutetusta RWE-toimenpiteestä, koska ne ovat eri välineitä, jotka koskevat eri ajanjaksoja ja noudattavat eri logiikkaa. RWE:lle ennenaikaisesta sulkemisesta maksettava korvaus on vahvistettu toiminnan lopettamista koskevassa laissa ja vuoden 2021 sopimuksessa. Se laskettiin tietyn yksikön lopullisen sulkemisen jälkeen menetettyjen voittojen perusteella. Menetettyjä voittoja laskettaessa ei oteta huomioon ajanjaksoa, jonka tietty yksikkö voi olla lykätyn sulkemismenettelyn piirissä (eli väliaikaisen ja lopullisen sulkemispäivän väliin jäävää aikaa).
- (276) Toisaalta korvaus lykätystä sulkemisesta lasketaan asianomaisen yksikön korvauskaavan perusteella ja vain siltä ajalta, jona yksikkö on lykätyn sulkemismenettelyn piirissä. Näin ollen tällä korvauksella ei ole merkitystä laskettaessa menetettyjä voittoja muutetun RWE-toimenpiteen mukaista korvausta varten, eikä sitä pitäisi ottaa huomioon muutetun RWE-toimenpiteen oikeasuhteisuutta arvioitaessa.

⁽¹⁰⁸⁾ BKArtA, päätös 26.2.2019, viite B8-28/19; Euroopan komission päätös, 26.2.2019, M.8871 – RWE/E.ON Assets; ks. myös Euroopan komission päätös 17.9.2019, M.8870 – E.ON/Innogy.

5.3.7 Uudet mahdolliset varannot

- (277) Muutetussa RWE-toimenpiteessä (ks. johdanto-osan 51 ja 59 kappale) mainittujen muiden mahdollisten varantojen (Varanto) osalta Saksa toteaa, että näistä varantovaihtoehtoista ei säädetä muutoslaissa eikä muutossopimuksessa. Jos Saksa haluaisi panna ne täytäntöön, Saksan ja RWE:n olisi ensin määriteltävä nämä vaihtoehdot. Tässä vaiheessa näiden varanto-optioiden yksityiskohtia ei ole vielä määritelty oikeudellisesti. Koska näitä varantoja ei ole vielä olemassa ja koska ei ole vielä varmaa, otetaanko optiot käyttöön tulevaisuudessa, Saksa väittää, että nämä vaihtoehdot eivät ole merkityksellisiä muutetun RWE-toimenpiteen arvioinnin kannalta. Jos Saksan hallitus päättäisi varannosta, se olisi uusi toimenpide. Saksa ilmoittaa EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaisesti tällaisista toimenpiteistä erikseen niiden rakenteen perusteella.

6. TOIMENPITEEN ARVIOINTI

6.1 Tuen olemassaolo

- (278) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- (279) Jotta toimenpide voitaisiin katsoa kyseisessä kohdassa tarkoitetuksi tueksi, sen on näin ollen täytettävä seuraavat kumulatiiviset ehdot: i) toimenpide johtuu valtiosta ja rahoitetaan valtion varoista, ii) toimenpiteestä aiheutuu etua sen saajalle, iii) etu on valikoiva ja iv) toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua ja vaikutettava jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- (280) Komissio on jo aloittamispäätöksessään analysoinut RWE-toimenpidettä (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 94–112 kappale) ja päätellyt alustavasti, että RWE-toimenpide on valtiontukea. Komissio totesi laajentamispäätöksessään alustavasti, että myös muutettu RWE-toimenpide on tukea (ks. laajentamispäätöksen johdanto-osan 80–88 kappale).

6.1.1 Valtion toimenpiteeksi katsominen ja valtion varojen käyttö

- (281) Jotta toimenpide voidaan katsoa jäsenvaltion myöntämäksi tai valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetyksi, i) se on myönnettävä suoraan tai välillisesti valtion varoista ja ii) se on voitava katsoa valtion toimenpiteeksi.
- (282) Käsiteltävänä olevassa asiassa korvaus maksetaan valtion talousarviosta RWE:lle muutoslain ja muutossopimuksen säännösten mukaisesti (ks. johdanto-osan 77 kappale).
- (283) Näin ollen komissio päätelee, että muutettu RWE-toimenpide on katsottava valtion toimenpiteeksi, jolloin kyseessä on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtion varojen käyttö.

6.1.2 Edun olemassaolo

- (284) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu etu on mikä tahansa taloudellinen hyöty, jota yritys ei olisi saanut normaaleissa kilpailuolosuhteissa, toisin sanoen silloin, kun valtio ei puutu toimintaan⁽¹⁰⁹⁾. SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että ollakseen valtiontukea toimenpiteen on suosittava ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa”.
- (285) Komissio katsoo, että toimenpide antaa RWE:lle etua, jota se ei olisi saanut normaaleissa kilpailuolosuhteissa, koska se saa 2,6 miljardin euron taloudellisen korvauksen, jota se ei olisi saanut ilman toimenpidettä.

⁽¹⁰⁹⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.7.1996, SFEI ym., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, 60 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.1999, Espanja v. komissio, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, 41 kohta.

- (286) Useat kolmannet osapuolet totesivat, että toimenpiteestä koituu etua (johdanto-osan 104–107 kappale). RWE, joka oli edunsaaja, huomautti, että korvaus ei vastaa RWE:lle aiheutunutta kokonaisvahinkoa eikä kyse näin ollen ole RWE:lle koituvasta edusta (johdanto-osan 92–97 kappale). RWE oli laskenut ennenaikaisen sulkemisen aiheuttaman kokonaisvahinkonsa olevan 8,7 miljardia euroa, joka koostui 5,5 miljardin euron tulonmenetyksestä ja 3,2 miljardin euron lisäkustannuksista (johdanto-osan 177 kappale). RWE huomautti myös, että ilmoitettu toimenpide on vahingonkorvausta siitä, että toiminnan lopettamista koskeva laki loukkaa RWE:n omistusoikeutta, joten RWE:lle ei aiheudu taloudellista etua. Myös tietyt kolmannet osapuolet tukivat tätä näkemystä (johdanto-osan 108 kappale).
- (287) Saksan viranomaiset totesivat, että sovitusta korvauksesta ei koidu RWE:lle etua, joka olisi suurempi kuin määrä, jonka RWE olisi saanut lakisääteisen sulkemisen ja sitä seuranneen oikeusriidan kautta (ks. johdanto-osan 231–241 kappale).

6.1.2.1 Sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukainen korvaus

- (288) Kolmannet osapuolet väittivät, että ruskohiilen käytön ennenaikainen lopettaminen merkitsee puuttumista RWE:n omistusoikeuksiin Saksan perustuslain 14 §:n 1 momentin nojalla ja että se ei ole saman lain 14 §:n 3 momentin mukainen pakkolunastus. Kolmannet osapuolet olivat kuitenkin eri mieltä siitä, olisiko tällaisesta puuttumisesta myönnettävä korvaus (johdanto-osan 93, 100, 103, 105 ja 106 kappale). Eräät kolmannet osapuolet väittivät, että RWE pystyisi suojelemaan omistusoikeuksiaan perustuslakituomioistuimen oikeudenkäynnissä (ks. johdanto-osan 108 ja 110 kappale).
- (289) Jotta voidaan määrittää, koituuiko ilmoitetusta toimenpiteestä etua RWE:lle, komission on arvioitava, mikä on se korvauksen vähimmäismäärä, joka Saksan olisi kansallisen lainsäädäntönsä nojalla myönnettävä RWE:lle, jos Saksa olisi määrännyt sulkemisesta yksipuolisesti ilman sopimusta asianomaisten toimijoiden kanssa. Jos ilmoitettu toimenpide on suurempi kuin korvauksen vähimmäismäärä, toimenpiteestä koituu etua asianomaisille toimijoille, jolloin kyseessä on valtiontuki, jos muut edellytykset täyttyvät kumulatiivisesti.

6.1.2.1.1 Saksan perustuslain 14 §:n mukaisen omaisuudensuojan soveltamisala

6.1.2.1.1.1 Toimenpide kuuluu julkisoikeuden piiriin

- (290) Saksan perustuslain 14 §:n mukaisen korvauksen (Entschädigung) ja vahingonkorvauksen (Schadensersatz) välillä on olennainen ero esimerkiksi siviilioikeudellisessa järjestelmässä.
- (291) Siviilioikeudelliset vahingonkorvausperiaatteet, joita ei voida soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa, sekä korvaus yksittäisten omistusoikeuksien rikkomisesta Saksan perustuslain ja julkisoikeuden nojalla ovat kaksi eri oikeudellista välinettä ja noudattavat eri logiikkaa. Vahingonkorvaus siviilioikeudessa (esimerkiksi siviililain 249 §:n 1 momentissa ja sitä seuraavissa momenteissa tarkoitettulla tavalla⁽¹¹⁰⁾) tarkoittaa, että vahinkoa kärsineelle osapuolelle on taattava asema, jossa se olisi, jos vahinkoa ei olisi tapahtunut⁽¹¹¹⁾. Tämä tarkoittaa sitä, että itse vahingoksi katsotaan se ero, joka on hypoteettisen tilanteen (omaisuuserän tila ilman vahinkotapahtumaa) ja todellisen tilanteen (omaisuuserän todellinen tila) välillä⁽¹¹²⁾.

⁽¹¹⁰⁾ Siviililain 249 §:n 1 momentin mukaan: vahingonkorvausvastuussa olevan henkilön on palautettava sellainen asiointila, joka olisi olemassa, jos vahingonkorvausvelvollisuutta ei olisi syntynyt.

⁽¹¹¹⁾ Alkuperäinen nimike: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohle-raftwerken. 13.12.2018, verkko-osoitteessa http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, s. 308.

⁽¹¹²⁾ Oetker, osa 249, teoksessa MünchKomm BGB (9. painos 2022).

- (292) Tällaista korvaustasoa ei kuitenkaan edellytetä tilanteessa, jossa valtio asettaa sisältö- ja rajoitussäännöksiä julkisoikeudellisessa yhteydessä. Perustuslakiin perustuvalla korvauksella tarkoitetaan asianmukaista korvausta välittömistä vahingoista, jotka ovat aiheutuneet omaisuuteen kohdistuneesta toimenpiteestä ja johtaneet taloudellisiin menetyksiin. Korvauksen perusteena on oikeuden loukkaaminen, ja sen tarkoituksena on korvata loukattu oikeus asianmukaisesti ⁽¹¹³⁾, mutta sillä ei pyritä täydelliseen ja kokonaisvaltaiseen hyvitykseen.

6.1.2.1.1.2 Saksan perustuslain 14 §:n soveltamisala

- (293) Oikeuskirjallisuuden mukaan Saksan perustuslain 14 §:n nojalla suojattuun omistusoikeuteen voidaan puuttua kahdella tavoin, joita ovat Saksan perustuslain 14 §:n 3 momentin mukainen pakkolunastus ja Saksan perustuslain 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukainen omaisuuden sisältö- ja rajoitussäännös ⁽¹¹⁴⁾. Tilanteessa ei voi olla samanaikaisesti kyse sekä pakkolunastuksesta että sisältö- ja rajoitussäännöksestä ⁽¹¹⁵⁾. Komissio on kolmansien osapuolten kanssa samaa mieltä siitä, että ruskohiilen käytön ennenaikainen lopettaminen ei ole Saksan perustuslain 14 §:n 3 momentin mukainen pakkolunastus (ks. johdanto-osan 289 kappale). Tämä johtuu siitä, että toimijat eivät menetä omistusoikeutta laitoksiin ja ympäröivään infrastruktuuriin, mikä on pakkolunastuksen edellytys. Pakkolunastus muodostuu kahdesta elementistä: omaisuusposition riistämisestä ja tavaroiden haltuunotosta ⁽¹¹⁶⁾. Saksan perustuslakituomioistuin on todennut, että omistusoikeuksien käyttöä ja luovuttamista koskevat rajoitukset eivät sellaisenaan voi olla pakkolunastusta ⁽¹¹⁷⁾. Näin ollen tässä tapauksessa, jossa toimenpiteellä ei siirretä oikeuksia vaan ainoastaan rajoitetaan kiinteistön mahdollista käyttöä, komissio katsoo, että ruskohiilen käytön ennenaikainen lopettaminen voisi vaihtoehtoisessa skenaariossa, jossa Saksa olisi määrännyt sulkemisesta yksipuolisesti ilman sopimusta asianomaisten toimijoiden kanssa, merkitä toimijan omistusoikeuksien loukkaamista ja Saksan perustuslain 14 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettua sisältö- ja rajoitussäännöstä, mutta ei kuulu Saksan perustuslain 14 §:n 3 momentin soveltamisalaan.

- (294) Komissio ymmärtää, että kiinteistönomistajan on periaatteessa hyväksyttävä sisältö- ja rajoitussäännökset ilman korvausta omaisuuteen liittyvien sosiaalisten siteiden vuoksi ⁽¹¹⁸⁾. Sisältö- ja rajoitussäännösten on oltava oikeasuhteisuus- ja tasa-arvoperiaatteiden mukaisia. Erityistapauksissa, joissa ei noudateta oikeasuhteisuus- ja tasa-arvoperiaatteita, tilanne saattaa kuitenkin edellyttää korvauksen myöntämistä. Sisältö- ja rajoitussäännös voi poikkeuksellisesti velvoittaa myöntämään korvausta erityisissä kohtuuttomissa tilanteissa (besonderer Härtefall). Erityiset vaikeudet ovat ”erityisiä” kohtuuttomia tilanteita, joissa lain soveltaminen johtaa yksittäistapauksessa liian ankaraan, kohtuuttomaan tai erittäin epäoikeudenmukaiseen tilanteeseen, eli yksittäistapauksia, jotka johtavat kohtuuttomaan rasitteeseen (unzumutbare Belastung), vaikka otettaisiin huomioon lain tarkoitus ⁽¹¹⁹⁾. Tällaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa voidaan vaatia poikkeuksellisia korvausjärjestelyjä oikeasuhteisuusperiaatteen mukaisten vaatimusten täyttämiseksi ja kiinteistönomistajan poikkeuksellisen rasitteen (Sonderopfer) korvaamiseksi. On mahdollista, että sinänsä oikeasuhteinen säännös johtaa poikkeuksellisissa tapauksissa poikkeukselliseen rasitteeseen, mutta lainsäätäjä pitää omaisuutta rajoitettavaa toimenpidettä myös näissä tapauksissa yleisen edun vuoksi tarpeellisena. Tältä osin voidaan vaatia korvausta toimenpiteen suhteettomuudesta tai epätasa-arvoisuudesta kiinteistönomistajan kannalta ⁽¹²⁰⁾.

⁽¹¹³⁾ Alkuperäinen nimike: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlelektrodenwerken. 13.12.2018, verkko-osoitteessa http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, s. 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”, verkko-osoitteessa 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⁾ Alkuperäinen nimike: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlelektrodenwerken. 13.12.2018, verkko-osoitteessa http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf, s. 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) Siltä osin kuin sisältö- ja rajoitussäännökset lyhentävät olemassa olevia oikeudellisia asemia, herää kysymys, missä määrin luottamuksensuoja on otettava huomioon oikeasuhteisuutta arvioitaessa ja missä määrin siirtymäjärjestelyt ja kohtuullistamislausekkeet (Härteklauseln) ⁽¹²¹⁾ ovat poikkeuksellisesti tarpeen. Saksan perustuslakituomioistuimien on todennut, että lainsäätäjää ei periaatteessa estetä panemasta täytäntöön omistusta rajoittavia toimenpiteitä kohtuuttomissa tilanteissa (Härtefälle), jos lainsäätävä torjuu omistajalle kohtuuttomia tai epätasa-arvoisia rasitteita korvaavilla varotoimilla ja ottaa asianmukaisesti huomioon luottamuksensuojan. Näin ollen luottamuksensuojan periaatteesta johtuen on mahdollista, että tarvitaan siirtymäjärjestelyjä ja kohtuullistamislausekkeita. Se, ovatko siirtymäjärjestelyt ja kohtuullistamislausekkeet tarpeen ja missä määrin ne sitä ovat, riippuu siitä, miten vakavasti toimenpiteellä asetettu sisältö- ja rajoitussäännös vaikuttaa Saksan perustuslain 14 §:n 1 momentissa suojattuihin oikeuksiin ja onko sisältö- ja rajoitussäännöksellä tavoiteltu yleinen etu tärkeä ⁽¹²²⁾. Tältä osin on syytä panna merkille, että Saksan perustuslakituomioistuin on todennut, että ympäristönsuojelua koskeva yleisen edun mukainen tavoite voi olla tärkeämpi kuin yksityisen omistajan intressi olla rajoittamatta kiinteistön käyttöä ⁽¹²³⁾.
- (296) Korvausta edellyttävästä sisältö- ja rajoitussäännöksestä on kyse vain tapauksissa, joissa omaisuuspositiota loukataan erityisen voimakkaasti. Korvausvaatimuksen kannalta ratkaisevaa on se, onko sisältö- ja rajoitussäännös vakavuudeltaan, intensiteetiltään ja kestoaltaan kohtuuton kiinteistönomistajalle ja aiheuttaako se tälle poikkeuksellisen rasitteen (Sonderopfer) ⁽¹²⁴⁾. Se, aiheuttaako säännös tällaisen poikkeuksellisen rasitteen, on arvioitava ottaen huomioon, voitaisiinko mahdollisesti kohtuuton rasite (unverhältnismäßige Belastung) välttää muilla keinoilla, kuten siirtymäjärjestelyillä ja kohtuullistamislausekkeilla (Übergangsregelungen und Härteklauseln).
- (297) Oikeus korvaukseen perustuslaillisten oikeuksien loukkaamisen perusteella voi syntyä vain siinä tapauksessa, että sisältö- ja rajoitussäännös aiheuttaa poikkeuksellisen rasitteen. Tällaisessa tapauksessa korvauksen on oltava oikeassa suhteessa välittömiin vahinkoihin, jotka aiheutuvat taloudelliseen tappioon johtavasta omaisuuteen kohdistuneesta toimenpiteestä, sikäli kuin se ylittää kohtuullisen tason, joka voidaan perustella toisistaan poikkeavilla oikeutetuilla eduilla. Tällaisella mahdollisella korvauksella ei kuitenkaan tulisi pyrkiä täydelliseen ja kokonaisvaltaiseen hyvitykseen (ks. johdanto-osan 293 kappale).

6.1.2.1.1.3 Komission huomautukset

- (298) RWE väitti, että ruskohiilen käytön ennakoinen lopettaminen aiheuttaa sille yhdessä EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvien velvoitteiden (johdanto-osan 95 kappale) kanssa poikkeuksellisen rasitteen, kun taas LEAG väitti, että lisäkustannukset ovat omaisuusvahinkoja, jotka eivät johda oikeuksien tai aineellisen omaisuuden menettämiseen, vaan muodostavat poikkeuksellisen rasitteen esimerkiksi arvon alenemisen kautta (johdanto-osan 101 kappale). Muut kolmannet osapuolet väittivät, että pitkät siirtymäkaudet, mahdollisuus siirtyä toiseen polttoaineeseen ja se, että useiden suljettaviksi määrättyjen ruskohiilen perustuvien yksiköiden investointikustannukset on kuoletettu, johtavat päätelmään, että tällaista poikkeuksellista rasitetta ei ole (johdanto-osan 105 ja 106 kappale). Saksa ei kommentoinut poikkeuksellista rasitetta. Toiminnan lopettamista koskevassa laissa ei anneta mitään viitteitä siitä, katsooko Saksa, että ruskohiilen käytön asteittainen lopettaminen on poikkeuksellinen rasite asianomaisille toimijoille ja edellyttää korvausta

⁽¹²¹⁾ Poikkeustapauksissa kohtuullistamislausekkeet mahdollistavat poikkeamisen asetuksesta tai sopimuksesta, jotta vältetään epäoikeudenmukaiset seuraukset asianomaisille tällaisissa poikkeuksellisissa yksittäistapauksissa.

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

⁽¹²³⁾ Ks. BVerfGE 102, 1 (18) ja 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) Kuten johdanto-osan 295 kappaleessa mainitaan, toimenpiteet, joissa ei ole kyse pakkolunastuksesta vaan ainoastaan omistusoikeuksien käytön rajoittamisesta, voivat periaatteessa olla oikeasuhteisia myös ilman korvauksia kiinteistönomistajalle, jonka omistusoikeuksiin valtio puuttuu. Komissio on kuitenkin ymmärtänyt, että Saksan lainsäädännön mukaan tämä ei sulje pois mahdollisuutta, että kyse on erityisistä poikkeustilanteista, joissa korvaus voi olla perusteltu omistusoikeuksien käytön rajoittamisen vuoksi. Näin on esimerkiksi silloin, kun omistusoikeuksien käytön rajoittaminen on erityisen häiritsevää ja aiheuttaa omistajalle poikkeuksellisen rasitteen (Sonderopfer). Vaikka toimenpiteet toteutetaan yleisen edun nimissä, merkittävät kielteiset vaikutukset voivat kohdistua vain tiettyihin kiinteistönomistajiin, mikä voi olla suhteetonta. Näissä tapauksissa Saksan lainsäädännön yleisissä oikeusperiaatteissa edellytetään, että valtio sisällyttää toimenpiteeseen alusta alkaen korvausmekanismin toimenpiteen oikeasuhteisuuden varmistamiseksi ⁽¹²⁵⁾. Korvaustoimenpiteiden osalta komissio kuitenkin ymmärtää Saksan lainsäädännön perusteella, että ennen kuin taloudellista korvausta voidaan harkita, olisi ensin harkittava muita korvauskeinoja, kuten siirtymäjärjestelyjä.
- (300) Analysoitaessa ruskohiilen käytön asteittaisen lopettamisen yhteensopivuutta Saksan perustuslain 14 §:n kanssa asiaa on jäsennettävä seuraavasti: Ensinnäkin on arvioitava, onko sisältö- ja rajoitussäännös oikeasuhteinen. Toiseksi, jos näin ei ole, se voi aiheuttaa kohtuuttomia tilanteita (besonderer Härtefall) ja poikkeuksellisen rasitteen (Sonderopfer) kiinteistönomistajalle. Kolmanneksi poikkeuksellisen rasitteen tapauksessa rahallinen korvaus on vasta viimeisenä keinona sen jälkeen, kun muut lieventävät tekijät, kuten siirtymätoimenpiteet, on otettu käyttöön.
- (301) Kuten johdanto-osan 296 kappaleessa kuvataan, Saksan perustuslakituomioistuimien on todennut, että julkinen ympäristönsuojelutavoite on tärkeämpi kuin yksityinen intressi, ettei omaisuuden käyttöä rajoiteta. RWE:n ruskohiililaitosten sulkemisella on ympäristötavoite, koska se johtaa hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen (johdanto-osan 18 kappale), mikä tarkoittaa, että ruskohiililaitosten yksipuolinen sulkeminen on yleisen edun nimissä perusteltua.
- (302) Oikeasuhteisuuden arvioinnissa olisi myös arvioitava, onko toimijalla oikeutettuja odotuksia, jotka on tasapainotettava ympäristönsuojelua koskevan yleisen edun kanssa. Tältä osin komissio katsoo, että Saksan oikeuskäytännöstä käy selvästi ilmi, ettei ketään ole suojattu olemassa olevaan investointiin vaikuttavilta oikeudellisilta muutoksilta.
- (303) Komissio muistuttaa, että kuten aloittamispäätöksen johdanto-osan 104 kappaleessa kuvataan, Saksan tuomioistuimien on käsitellyt vuoden 2009 tuomiossaan ⁽¹²⁶⁾ sitä, onko henkilö suojassa oikeudellisilta muutoksilta, kun kyseessä on olemassa oleva investointi, ja käsitellyt luottamuksensuojan laajuutta oikeudellisen kehityksen muuttuessa. Kyseisessä tapauksessa osapuolet olivat eri mieltä siitä, olivatko munivien kanojen hyvinvointia koskevat myöhemmin sovellettavat tiukemmat vaatimukset suoraan sovellettavissa myös hakijan laitokseen, joka oli saanut toimintaluvan ennen tiukempien vaatimusten voimaantuloa ja jonka osalta hakija oli odottanut investointiensa maksavan itsensä takaisin 15–20 toimintavuoden jälkeen. Saksan perustuslakituomioistuin hylkäsi valituksen ja totesi, että Saksan lainsäädännön nojalla ei oikeutta suojaan oikeudellisilta muutoksilta voi olla ennen kuin investointikustannukset on kuoletettu ja laitokset on mitätöity. Lisäksi tuomioistuin huomautti, että riittävä siirtymäkausi auttaa vahvistamaan tätä periaatetta. Munivien kanojen hyvinvointia koskevista olosuhteista keskusteltiin jo silloin, kun hakija oli saanut alkuperäisen luvan. Saksan perustuslakituomioistuimen mukaan hakija ei olisi enää voinut luottaa siihen, että luvan myöntämisaikana sovelletut eläinten hyvinvointia koskevat vaatimukset olisivat myöhemminkin voimassa. Näin ollen teollisuuden olisi pitänyt pystyä ennakoimaan lainsäädännön muutosta ja varautumaan siihen.

⁽¹²⁵⁾ Saksan lainsäädännössä tähän viitataan *usgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung* -periaatteena.

⁽¹²⁶⁾ BVerwG NVwZ, Urteil vom 30.4.2009 – 7 C 14.8, s. 1443. Tämä todetaan myös käytöstäpoistoa koskevassa tutkimuksessa: Koska oikeutta tällaiseen suojaan ei ole, asianomaiset toimijat eivät voi luottaa siihen, että niiden olemassa olevia ja oikeutettuja odotuksiaan erityisesti suojeltaisiin jotta ne välttäisivät maailmanlaajuisen ilmaston suojelemiseksi asetettavat kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevat lisävaatimukset.

- (304) Tarkasteltavana olevassa tapauksessa ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajiin liittyvät olosuhteet ovat samankaltaiset. Toimijat ovat tehneet investointinsa suljettaviin ruskohiilen tuotantolaitoksiin ennen kuin ruskohiilen käytön asteittaista lopettamista koskeva lainsäädäntökehys konkretisoitui. Kuten johdanto-osan 304 kappaleessa kuvatussa Saksan perustuslakituomioistuimen vuonna 2009 antamasta tuomiosta kuitenkin ilmenee, toimijat eivät voi luottaa vallitsevan tilanteen jatkumiseen, toisin sanoen ne eivät voi odottaa saavansa suojaa oikeudellisilta muutoksilta, ennen kuin niiden investointikustannukset on kokonaisuudessaan kuoletettu. Lisäksi julkisesta näkökulmasta on ilmeistä, että ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajien olisi pitänyt ennen hiilikomission työskentelyn käynnistymistä olla tietoisia Saksan energiapolitiikasta, jonka mukaan hiili ja ruskohiili korvattaisiin vähemmän saastuttavilla polttoaineilla tai uusiutuvalla energialla. Vaikka hiilikomissio aloitti toimintansa vuonna 2018, Saksa oli jo aiemmin tehnyt kansainvälisiä ilmastonsuojelusitoumuksia. Saksa esimerkiksi hyväksyi ensimmäisen kansallisen ilmastopoliittisen tavoitteensa jo vuonna 1995 ja päätti konkreettisesti vuonna 2007 vähentää kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 40 prosenttia vuoteen 2020 mennessä (verrattuna vuoteen 1990) (ks. johdanto-osan 17 ja 18 kappale). Vuonna 2016 Saksan ilmastotoimintasuunnitelmassa hyväksyttiin tavoitteeksi saavuttaa kasvihuonekaasuneutraalius vuoteen 2050 mennessä ⁽¹²⁷⁾. Yhteenvetona voidaan todeta, että koska Saksan lainsäädännön nojalla ei oikeutta suojaan oikeudellisilta muutoksilta voi olla – ei edes siihen asti, kunnes investointikustannukset on kuoletettu – on hyväksyttävää, että ruskohiilivoimalan toimijalla ei voi olla oikeutettuja odotuksia sellaisesta investointiensa suojaamisesta, joka syrjäyttäisi yleisen edun.
- (305) Komissio toteaa RWE:n väitteen osalta, jonka mukaan ruskohiilen käytön ennaikainen lopettaminen aiheuttaa sille yhdessä EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvien velvoitteiden (johdanto-osan 95 kappale) kanssa poikkeuksellisen rasitteen, että EU:n päästökauppajärjestelmä vaikuttaa moniin aloihin ja saastuttajiin eikä ainoastaan RWE:hen tai ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajiin. Komissio ymmärtää Saksan oikeuskäytännön siten, että kysymystä siitä, aiheutuuko omaisuutta rajoittavasta toimenpiteestä poikkeuksellista rasitetta, tarkastellaan kyseisen toimenpiteen yhteydessä. Sen vuoksi komissio katsoo, että EU:n päästökauppajärjestelmää ei voida ottaa huomioon kysymyksessä, aiheuttaako erityisesti ruskohiilialaan liittyvä politiikkatoimi poikkeuksellisen rasitteen.
- (306) Lisäksi komissio ymmärtää Saksan oikeuskäytännön siten, että ennen kuin kansallisen lainsäädännön mukaan vaaditaan taloudellista korvausta, on tarkasteltava, voidaananko kohtuuton poikkeuksellinen rasite välttää muilla keinoilla, kuten siirtymäjärjestelyillä. Esimerkiksi RWE on edelleen maan ja olemassa olevan infrastruktuurin omistaja, joten sillä on mahdollisuus käyttää näitä varoja muihin polttoaineisiin perustuvaan sähköntuotantoon tai muihin tarkoituksiin. Kuten johdanto-osan 302 kappaleessa kuvataan, tässä tapauksessa suurimmalle osalle RWE:n ruskohiileen perustuvista yksiköistä annetaan siirtymäkausi ennen niiden sulkemista, ja ainoastaan Niederaußem D määrättiin suljettavaksi välittömästi, vuoden 2020 loppuun mennessä.

6.1.2.1.2 Asiaankuuluvien saksalaisten tutkimusten tulokset

- (307) Komissio toteaa lisäksi, että on olemassa julkisesti saatavilla olevia tutkimuksia, joista esitetään yhteenveto johdanto-osan 309–312 kappaleessa ja jotka eivät sulje pois sitä mahdollisuutta, että ruskohiilen käyttö lopetetaan ennaikaisesti ilman taloudellista korvausta. Komissio on analysoinut erityisesti kahta tutkimusta, jotka vastaavat Saksan perustuslakituomioistuimen näkemyksiä ja johdanto-osan 291–299 kappaleessa kuvattua oikeuskirjallisuutta. Komissio on ottanut nämä tutkimukset huomioon seuraavista syistä. Ensinnäkin molemmat ovat suhteellisen tuoreita, vuodelta 2018. Toiseksi ne ovat molemmat tieteellisten tahojen laatimia. Saksan liittopäivien tutkimuslaitos, joka laati johdanto-osan 309 kappaleessa ensiksi esitetyn tutkimuksen, tekee tieteellistä tutkimusta Saksan parlamentin jäsenten tukemiseksi, vaikka sen mietinnöillä ei pyritä edustamaan Saksan liittopäivien, sen elinten tai sen hallinnon näkemyksiä. Johdanto-osan 310–312 kappaleessa esitetyn toisen tutkimuksen tilasi liittovaltion ympäristö-, luonnonsuojelu-, ydinturvallisuus- ja kuluttajansuojaministeriö, jäljempänä 'BMUV', professori Thomas Schomerusilta, joka on julkisoikeuden tutkija ja asiantuntija, sekä juristi Gregor Franßenilta.

⁽¹²⁷⁾ Saatavilla verkko-osoitteessa https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7265/file/7265_Phasing_Out_Coal.pdf, s. 40.

6.1.2.1.2.1 Selvitys tuloksista

- (308) Saksan liittopäivien tutkimuslaitos toteutti vuonna 2018 tutkimuksen, jossa tarkasteltiin hiilivoimaloiden lakisääteistä käytöstäpoistoa koskevia perustuslaillisia vaatimuksia, jäljempänä 'Saksan liittopäivien tutkimus' ⁽¹²⁸⁾. Saksan liittopäivien tutkimuksessa todettiin, että hiilivoimaloiden sulkeminen ei ole Saksan perustuslain 14 §:n 3 momentissa säädetty pakkolunastus. Siinä todettiin myös, että sulkeminen olisi Saksan perustuslain 14 §:n 1 momentin mukainen sisältö- ja rajoitussäännös. Saksan liittopäivien tutkimuksessa tutkimuslaitos totesi, että korvausta olisi maksettava vain niistä yksittäisten laitosten osalta, joille koituu poikkeuksellisista siirtymäjärjestelyistä huolimatta poikkeuksellinen rasite (Sonderopfer). Saksan liittopäivien tutkimuksessa katsottiin lisäksi, että sellaisten vanhempien yksiköiden, joiden investointikustannukset on jo kokonaan kuoletettu, käytöstä poistaminen ilman korvausta voi olla mahdollista.
- (309) Lisäksi BMUV:n teettämässä tutkimuksessa Climate protection and the legal possibilities of decommissioning lignite and hard-coal fired power plants ⁽¹²⁹⁾, jäljempänä 'käytöstäpoistoa koskeva tutkimus', todettiin, että hiilivoimaloiden käytöstäpoistoa koskevat säännökset eivät ole Saksan perustuslain 14 §:n 3 momentissa säädetty pakkolunastus. Lisäksi nämä säännökset ovat käytöstäpoistoa koskevan tutkimuksen mukaan Saksan perustuslain 14 §:n 1 momentin mukaisia sisältö- ja rajoitussäännöksiä, ja Saksan perustuslain 14 §:n 2 momentin mukaisesti lainsäätäjän toimintavapaus sisältää myös valtuudet poistaa kokonaan olemassa olevat omistusoikeuksilla suojatut oikeudelliset asemat edellyttäen, että tämä on perusteltua vastaavilla painotetuilla yleisen edun mukaisilla näkökohdilla.
- (310) Käytöstäpoistoa koskevassa tutkimuksessa todettiin, että sisältö- ja rajoitussäännökset ovat perustuslain mukaisia eivätkä aiheuta kohtuutonta taloudellista rasitetta. Hiileen tai ruskohiileen perustuvien voimalaitosten ilmastonsuojeluyistä johtuvaa käytöstä poistamista koskevat säännökset ovat perustuslain mukaisia, koska ne ovat asianmukaisia, tarpeellisia ja oikeasuhteisia. Tutkimuksessa todettiin erityisesti, että yleistä etua koskevat vakavat syyt, kuten ilmastonsuojelun tarve ja hiilineutraaliuden saavuttaminen, ovat tärkeämpiä kuin asianomaisille toimijoille aiheutuva erityinen taloudellinen rasite. Näin ollen asianomaisten toimijoiden on vastattava mahdollisuudesta saada tulevaisuudessa tuottoa sijoitetusta pääomasta jatkamalla laitosten käyttöä. Lisäksi käytöstäpoistoa koskevassa tutkimuksessa huomautettiin, että Saksan perustuslaissa ei edellytetä investoidun pääoman täysimääräistä kuolettamista, jotta ruskohiilen käytön asteittainen lopettaminen on laillisesti perusteltua. Toiminnan lopettamista koskevan lain suunnittelussa olisi kuitenkin otettava kohtuullisesti huomioon asianomaisten osapuolten taloudelliset edut. Käytöstäpoistoa koskevassa tutkimuksessa huomautettiin lisäksi, että rahallisen korvauksen lisäksi myös siirtymäkauden kaltaiset siirtymätoimenpiteet ovat itsessään eräänlainen korvaustoimenpide, jolla voidaan korjata puuttumista asianomaisten toimijoiden toimintaan. Käytöstäpoistoa koskevassa tutkimuksessa annettiin useita esimerkkejä kuolettamisen aikataulusta. Esimerkiksi osassa viitatusa kirjallisuudesta katsottiin, että kuoletus voidaan tehdä 20 vuodessa ⁽¹³⁰⁾. Saksan ympäristöviraston (Umweltbundesamt) laskelmiin viitaten kivihiileen tai ruskohiileen perustuviin voimalaitoksiin tehtävien alkuinvestointien odotetaan kuolettuvan noin 15–20 vuodessa, ja viimeistään 25 vuoden kuluttua sijoitusomaisuus on pelkän kuolettamisen sijasta tuottanut valtion joukkovelkakirjalainojen tuottoa vastaavan tuoton ⁽¹³¹⁾. Investointikustannusten voidaan odottaa jo kuolettuneen niiden yksiköiden osalta, jotka vuonna 2017 olivat jo reilusti ylittäneet 25 vuoden toiminta-ajan ⁽¹³²⁾. Käytöstäpoistoa koskevan tutkimuksen ja mainittujen lähteiden mukaan ruskohiiliyksikön keskimääräinen kuoletusaika olisi siten noin 25 vuotta ⁽¹³³⁾. Käytöstäpoistoa koskevassa tutkimuksessa todettiin, että hiileen perustuvan toiminnan

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

⁽¹²⁹⁾ Alkuperäinen nimike: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, verkko-osoitteessa http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf.

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

⁽¹³¹⁾ Käytöstäpoistoa koskeva tutkimus, s. 158, alaviite 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⁾ Käytöstäpoistoa koskeva tutkimus, s. 158, alaviite 412: BET Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH, Kurzstudie "Amortisationszeiten bestehender Kohlekraftwerke" vom 3.11.2017, s. 16.

⁽¹³³⁾ Käytöstäpoistoa koskeva tutkimus, s. 157–158:

lopettamista koskeva laki ei edellytä korvausten maksamista siltä osin kuin hiilivoimaloihin tai ruskohiilivoimaloihin tehdyt investoinnit ovat kokonaan kuolettuneet. Tutkimuksessa todettiin kuitenkin, että varmuuden vuoksi myös kuoletettujen laitosten osalta olisi myönnettävä 1–2 vuoden siirtymäaika, jotta toimijat voivat sopeutua tilanteeseen.

- (311) Lisäksi tutkimuksessa tarkasteltiin kysymystä siitä, vaikuttaako yksipuolisesti määrätty hiileen perustuvan toiminnan lopettaminen luottamuksensuojan kielteisesti, jos laitosten investointikustannuksia ei ole kuoletettu kokonaan. Tutkimuksessa todetaan, että omistusoikeuksia ei ole suojattu vuoden 2010 jälkeen tehtyjen investointien osalta. Vuonna 2010 liittohallitus oli harkinnut, että fossiilisen sähkön tuotantoa rajoitettaisiin tasapainon ja reservikapasiteetin tarjoamiseen joustavassa voimalaitosverkostossa. Tästä ajankohdasta lähtien luottamuksensuojan tarve on ollut rajallinen⁽¹³⁴⁾. Joka tapauksessa kyseisen päivämäärän jälkeen ei ole voitu kohtuudella olettaa, että tällaisten laitosten toiminta jatkuisi rajoittamattomana myös tulevaisuudessa.

6.1.2.1.3 Komission huomautukset ja päätelmät sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesta korvauksesta

- (312) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo seuraavaa:
- (313) Saksan lainsäädännön mukaan omaisuuden käyttöä on mahdollista rajoittaa yleisen edun vuoksi ja määrätä yksipuolisesti sulkemisajankohdasta. Tämä johtuu omaisuuteen liittyvistä sosiaalisista siteistä tai sosiaalisista velvollisuuksista. Ympäristökysymykset ovat pätevä syy, jota sovelletaan ruskohiileen, joka on sähköntuotannossa käytettävä voimakkaasti saastuttava polttoaine. Näin ollen Saksan lainsäädännössä ei tässä tapauksessa pääsääntöisesti edellytetä korvausten maksamista.
- (314) Vaikka on totta, että kiinteistönomistajan oikeutetut odotukset siitä, että investointeja ei tehdä tyhjäksi, voivat olla yleisen edun vastaisia, komissio katsoo, että jo ennen hiilikomission toiminnan käynnistymistä vuonna 2018 politiikan suunta oli muuttunut ilmastotavoitteiden asettamisessa konkreettisemmaksi ja alkanut raskaasti saastuttavien fossiilisten polttoaineiden sijasta suosia sähköntuotantoa uusiutuvista energialähteistä. Vaikka prosessi on saattanut olla vaiheittainen, komissio katsoo viitatus kirjallisuuden mukaisesti, että luottamuksensuojaa oli rajoitettu jo paljon ennen vuotta 2018. Komissio toteaa, että käytöstäpoistoa koskevassa tutkimuksessa katsotaan vuoden 2010 olleen tässä suhteessa erityisen merkityksellinen aikaraja.
- (315) Lisäksi vaikuttaa siltä, että omistajien mahdollisesti suojattava etu ei missään tapauksessa ylitä investoinnin kuoletusjaksoa. Kuten Saksa on vahvistanut, niiden yksiköiden osalta, joiden investointikustannukset on kuoletettu, RWE:n 16 ruskohiiliyksiköstä 14:n kustannukset olisi poistettu kirjanpidosta kokonaan sulkemisajankohtaan mennessä (ks. johdanto-osan 55 kappale), koska tällaiset laitokset ovat toimineet noin 50–60 vuotta ja Niederaußer K:n tapauksessa 28 vuotta. Nämä toimintavuodet ylittävät selvästi johdanto-osan 310 kappaleessa kuvatus käytöstäpoistoa koskevan tutkimuksen 25 vuoden keskiarvon (ks. taulukko 4 ja johdanto-osan 54 kappale).
- (316) Lisäksi komissio ymmärtää, että jos korvaus olisi pakollinen, siirtymäjärjestelyt olisi Saksan lainsäädännön mukaan asetettava etusijalle taloudellisiin korvauksiin nähden. Kaikkiin paitsi yhteen laitokseen, joiden investointikustannukset on kokonaan kuoletettu, on sovellettu siirtymäkausia, jotka ovat alkaneet toiminnan lopettamista koskevan lain voimaantulosta (ks. taulukko 3). Näin ollen komissio ymmärtää, että Saksan lainsäädännön mukaan taloudellista korvausta ei olisi tarvittu näiden laitosten osalta.

⁽¹³⁴⁾ Käytöstäpoistoa koskeva tutkimus, s. 201–203:

- (317) Yhteensä 16 ruskohiiliyksiköstä kahden investointikustannuksia ei mahdollisesti ole kokonaan kuoletettu sulkemisa-jankohtaan mennessä, koska ne ovat olleet toiminnassa alle 25 vuotta. Yksiköt ovat Neurath F (BoA 2) ja Neurath G (BoA 3) (molemmat otettu käyttöön 2012). Edellä esitetyn perusteella RWE:n olisi kuitenkin pitänyt tietää kyseisten laitosten avaamiseen mennessä, että näiden laitosten mahdollinen elinkaari saattaa olla rajallinen eikä toimija ehkä pystyisi kuolettamaan näiden yksiköiden investointikustannuksia kokonaisuudessaan (ks. johdanto-osan 312 kappale). Näille kahdelle yksikölle on vahvistettu seitsemän ja puolen vuoden siirtymäkausi lokakuusta 2022 alkaen. Näin ollen komissio katsoo, että näiden kahden yksikön osalta, joiden investointikustannuksia ei ehkä ole vielä kokonaisuudessaan kuoletettu, on uskottavaa, että siirtymäkausi itsessään on riittävä korvausmuoto ja että taloudelliselle lisäkorvaukselle ei ole perusteita. Vaikka näin ei olisikaan, Saksan mukaan näiden kahden laitoksen kokonaiskirjanpitoarvo 31 päivästä maaliskuuta 2030 olisi 570 miljoonaa euroa (ks. johdanto-osan 57 kappale).
- (318) Kaiken kaikkiaan komissio katsoo, että voidaan sulkea pois se, että Saksan asettamissa määräajoissa tapahtuvasta sulkemisesta olisi Saksan lainsäädännön mukaan edellytetty taloudellista korvausta. Vaikka Niederaußer D ei saanut vuoden siirtymäkautta ennen sulkemista, komissio toteaa, että Saksa ei ilmoituksessaan ole huomionnut sitä laskelmissa tulonmenetyksen osoittamiseksi ja että yksikkö on toiminut investointikustannusten kuolettamiseksi edellytettävää keskimääräistä aikaa pitempään.
- (319) Näin ollen komissio pääättelee, että sovellettavan kansallisen oikeudellisen kehyksen nojalla ei olisi edellytetty korvausta siinä hypoteettisessa skenaariossa, että valtion ja toimijan välillä ei olisi tehty sopimusta. Näin ollen sovitut korvausmäärät tuottavat RWE:lle etua, jota se ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa eli tilanteessa, jossa sulkemisesta ilman korvausta olisi määrätty yksipuolisesti.
- (320) Vaikka oletettaisiinkin, että Saksan kansalliset tuomioistuimet myöntäisivät ilmoitetun toimenpiteen puuttuessa jonkin verran korvausta RWE:lle, tällainen korvaus rajoittuisi todennäköisesti kahteen laitokseen, joiden investointi-kustannuksia ei olisi kuoletettu kokonaisuudessaan vuoteen 2030 mennessä (eli Neurath F (BoA 2) ja Neurath G (BoA 3)). Tällaiset oletetut korvaukset, joita voitaisiin myöntää pitkien ja epävarmojen oikeudellisten menettelyjen jälkeen, eivät missään tapauksessa nousisi 2,6 miljardiin euroon (ks. johdanto-osan 55 ja 56 kappale). Näin ollen komissio katsoo, että vaikka oikeus korvaukseen olisi olemassa (mikä ei ole mahdollista), ilmoitetun toimenpiteen mukainen korvaus ylittää joka tapauksessa sen, mitä kansallisen lainsäädännön perusteella voitaisiin määrätä. Ilmoitettu toimenpide ei myöskään edellytä RWE:ltä pitkiä oikeudellisia menettelyjä, joiden tulokset ovat epävarmoja ja joihin sen olisi muutoin ryhdyttävä.
- (321) Tältä osin komissio huomauttaa, että ilmoitettu toimenpide, jonka nimellisarvo on 2,6 miljardia euroa, annetaan toiminnan lopettamista koskevassa laissa ja muutossopimuksessa yhtenä summana eikä sitä ole eritelty tai kohdennettu yksittäisten yksiköiden sulkemiseen. Näin ollen yksittäiset laitokset ovat erottamattomia, kun arvioidaan, oliko kyseessä tuki, ja niiden sulkeminen oli suunniteltu samanaikaisesti ja ennakoitavalla tavalla, jossa yhtäläisenä tavoitteena oli korvata RWE:lle ruskohiilen käytön asteittainen lopettaminen ja varmistaa, että RWE:n toimintaolosuhteet yrityksenä säilyvät muuttumattomana. Näin ollen komissio pääättelee, että vaikka Saksan lainsäädännön mukaan vain osa korvauksesta olisi voinut olla pakollista suorittaa taloudellisena korvauksena, toimenpidettä ei voida erottaa keinotekoisesti useaan vaiheeseen, joten koko ilmoitettu määrä on katsottava tueksi.
- (322) Komissio katsoo näin ollen, että vaikka kansallisessa lainsäädännössä säädettäisiin taloudellisesta korvauksesta, mahdollinen korvaus olisi pienempi kuin ilmoitettu 2,6 miljardin euron suuruinen korvaus. Ilmoitettu määrä on laskettu käyttäen perustana niiden yksittäisten yksiköiden tulonmenetystä, joiden sulkemisa-jankohdat olivat RWE:n sulkemissuunnitelmassa vuosina 2021–2025. Laskelmissa käytetty tulonmenetys lasketaan sulkemispäivästä vuoteen 2026. Tässä laskelmassa ei oteta huomioon korvauksia, joita on mahdollisesti annettu siirtymäkautien muodossa vuodesta 2020 alkaen, jolloin ennenaikaiset sulkemiset vahvistettiin lainsäädännössä. Siinä ei myöskään oteta huomioon, että kyseisten yksiköiden investointikustannukset on todennäköisesti kuoletettu ennen sulkemisa-jankohtaa.
- (323) Edellä esitetyn perusteella komissio pääättelee, että RWE:llä ei olisi sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla oikeutta taloudelliseen korvaukseen ja että taloudellisen korvauksen määrä, johon se olisi voinut sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla olla oikeutettu, olisi joka tapauksessa pienempi kuin 2,6 miljardia euron suuruinen ilmoitettu toimenpide. Näin ollen RWE:n odotetaan saavan ilmoitetun toimenpiteen perusteella korvauksen, joka ylittää Saksan perustuslain mukaisen velvoitteen. Näin ollen RWE saa etua, jota se ei saisi tavanomaisissa markkinaolosuhteissa.

6.1.2.2 Saksalaista ydinvoiman käytön asteittaista lopettamista ei voida käyttää vertailukohtana

- (324) Kolmannet osapuolet huomauttivat, että Saksan ydinvoiman käytön asteittaista lopettamista voidaan tässä tapauksessa käyttää vertailukohtana, minkä vuoksi ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajille olisi tarjottava lisäsuojaa Saksan perustuslain nojalla (ks. johdanto-osan 93, 182 ja 183 kappale).
- (325) Komissio ei ole samaa mieltä kolmansien osapuolten näkemyksestä ja katsoo, että ydinvoiman käytön lopettamista ei voida käyttää suorana vertailukohtana ruskohiilen käytön lopettamiselle seuraavista syistä. Ensinnäkin komissio toteaa, että ydinvoiman käytön asteittaisen lopettamisen yhteydessä valtio oli antanut lain nojalla tuottajille oikeudellisen lupauksen siitä, että niillä on määräaikainen mahdollisuus jatkaa tiettyjen energiamäärien tuotantoa (Reststrommengen). Saksan perustuslakituomioistuimen vuonna 2016 antaman tuomion ⁽¹³⁵⁾ mukaan takauksen rikkominen johti oikeuteen saada korvausta niiden odotusten mukaisesti, jotka olivat syntyneet laissa säädetyn lisätuotantotakuun perusteella. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa tällaista takuuta ei kuitenkaan ole. Ruskohiilivoimaloilla ei ole oikeutettuja odotuksia, koska ei ole ollut lakia, jonka nojalla olisi taattu tiettyjen energiamäärien tuotanto ruskohiilestä. Näin ollen näiden kahden tapauksen olosuhteet eroavat toisistaan, eikä ydinvoiman käytön lopettamista voida tässä tapauksessa käyttää vertailukohtana.
- (326) Toiseksi Saksan perustuslakituomioistuin totesi ydinvoiman käytön lopettamisen yhteydessä ⁽¹³⁶⁾, että ei ollut olemassa korvausjärjestelmää investoinneille, jotka menettivät arvonsa jäännössähkön lisämäärien (Reststrommengen) peruuttamisen johdosta. Kyseisessä laissa ei myöskään määritelty erityistä korvausmäärää. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa asiaa koskevaan oikeusperustaan (eli toiminnan lopettamista koskevaan lakiin) sisältyy erillinen korvausmäärä, ja käytössä on yksityiskohtainen korvaustoimenpide, jolla tuottajille korvataan ruskohiilen käytön asteittainen lopettaminen ja jonka toimijat ovat hyväksyneet vuoden 2021 sopimuksessa ja muutossopimuksessa (ks. johdanto-osan 33 ja 60 kappale). Näin ollen olosuhteet näissä kahdessa tapauksessa eivät ole vertailukelpoiset.
- (327) Näin ollen komissio katsoo, että Saksan ydinvoiman ja ruskohiilen käytön asteittainen lopettaminen eivät ole vertailukelpoisia tilanteita, koska tosiasialliset taustat ovat erilaiset.

6.1.3 Valikoivuus

- (328) Ilmoitettu toimenpide myönnetään vain RWE:lle ja siitä koituu etua, joten RWE:lle koituva etu on luonteeltaan valikoiva.

6.1.4 Vaikutus kilpailuun ja kauppaan jäsenvaltioiden välillä

- (329) Vakiintuneen oikeuskäytännön ⁽¹³⁷⁾ mukaan toimenpiteen voidaan katsoa vääristävän kilpailua ja kauppaa, jos tuen vastaanottaja kilpailee muiden yritysten kanssa kilpailulle avoimilla markkinoilla.
- (330) Koska Saksan sähkömarkkinat ovat osa vapautettuja markkinoita, vapautettuja markkinoita, jotka on yhdistetty ja kytketty naapurimaiden tarjousalueisiin, ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajat kilpailevat suoraan muiden sähköntuottajien kanssa.
- (331) Lisäksi ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon asteittainen lopettaminen tarkoittaa, että muiden laitosten on tästä lähin tuotettava ruskohiilivoimaloiden tähän asti tuottama sähkö, mikä todennäköisesti vaikuttaa ajojärjestykseen ja siten sähkön tukkuhintaan.
- (332) Näin ollen ilmoitettu toimenpide vaikuttaa kilpailuun ja kauppaan jäsenvaltioiden välillä.

⁽¹³⁵⁾ BVerfG, ensimmäisen senaatin tuomio 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11-, 1–407 kohta.

⁽¹³⁶⁾ BVerfG, ensimmäisen senaatin tuomio 29.9.2020 – 1 BvR 1550/19-, 1–86 kohta.

⁽¹³⁷⁾ Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 30.4.1998, Het Vlaamse Gewest v. komissio, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

6.1.5 Valtiontuen olemassaoloa koskevat päätelmät

- (333) Edellä tässä 6.1 kohdassa esitetyn perusteella muutetulla RWE-toimenpiteellä annetaan RWE:lle valikoiva etu, joka on peräisin valtion talousarviosta ja johtuu valtiosta, ja se vaikuttaa kilpailuun ja kauppaan jäsenvaltioiden välillä. Ilmoitettu toimenpide on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

6.2 Tuen sääntöjenmukaisuus

- (334) Komissio toteaa, että toiminnan lopettamista koskeva laki (10 §), vuoden 2021 sopimus (25 kohdan 1 alakohta) ja muutoslaki (3 §) sisältävät lykkäysehdon, jonka mukaan muutettua RWE-toimenpidettä voidaan soveltaa vain siltä osin kuin komissio on valtiontukilainsäädännön nojalla antanut hyväksyntänsä (ks. johdanto-osan 37 kappale). Lisäksi Saksa vahvisti, että RWE:lle ei ole suoritettu maksuja (ks. johdanto-osan 37 kappale).
- (335) Näin ollen komissio katsoo, että ilmoittamalla muutetusta RWE-toimenpiteestä ennen sen täytäntöönpanoa Saksan viranomaiset ovat noudattaneet SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa määrättyjä ilmoittamista ja toimenpiteistä pidättäytymistä koskevia velvollisuuksia.

6.3 Tuen soveltuvuus sisämarkkinoille

6.3.1 Tuen arvioinnin oikeusperusta

- (336) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan komissio voi pitää sisämarkkinoille soveltuvana tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Näin ollen kyseisen perussopimuksen määräyksen nojalla sisämarkkinoille soveltuvan tuen on edistettävä tietyn taloudellisen toiminnan kehittämistä ⁽¹³⁸⁾. Tuki ei myöskään saisi vääristää kilpailua yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.
- (337) Komissio hyväksyi 27 päivänä 2022 ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivat. Suuntaviivojen 466 kohdan mukaan komissio soveltaa suuntaviivoja arvioidessaan kaikkien sellaisten ilmastoon, ympäristönsuojeluun ja energiaan liittyvien tukien soveltuvuutta sisämarkkinoille, joista on ilmoitettava komissiolle ja jotka on myönnetty tai aiotaan myöntää vuoden 2022 tammikuun 27. päivän jälkeen.
- (338) Oikeuskäytännön mukaan tuki on katsottava myönnetyksi sillä hetkellä, kun tuensaajalle myönnetään oikeus tuensaantiin asiaan sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla. Sen määrittämiseksi, milloin tuki on katsottava myönnetyksi, on otettava huomioon kaikki kansallisessa lainsäädännössä kyseisen tuen saamiselle asetetut edellytykset ⁽¹³⁹⁾.
- (339) Komissio katsoo, että RWE:lle myönnettyä tukea ei ole vielä myönnetty ilmoitetun toimenpiteen kansalliseen oikeusperustaan sisältyvän lykkäysehdon vuoksi (johdanto-osan 37 kappale). Toiminnan lopettamista koskeva laki (10 §), vuoden 2021 sopimus (25 kohdan 1 alakohta) ja muutoslaki (3 §) sisältävät lykkäysehdon, jonka mukaan ilmoitettua toimenpidettä voidaan soveltaa vain siltä osin kuin komissio on valtiontukilainsäädännön nojalla antanut hyväksyntänsä, ja muutosopimuksen osalta voimassa on vuoden 2021 sopimuksen alkuperäinen lykkäysehto. Näin ollen RWE:n laillinen oikeus saada korvaus toiminnan lopettamista koskevan lain ja sopimuksen (sekä alkuperäisen että muutetun) mukaisesti edellyttää, että komissio hyväksyy valtiontuen. Lisäksi Saksa vahvisti, että RWE:lle ei ole suoritettu maksuja (johdanto-osan 37 kappale).

⁽¹³⁸⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, Itävalta v. komissio, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, 20 ja 24 kohta.

⁽¹³⁹⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 21.3.2013, Magdeburger Mühlenwerke GmbH v. Finanzamt Magdeburg, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, 40 ja 41 kohta.

- (340) Komissio toteaa lisäksi, että jäsenvaltion suunnitellusta valtiontukitoimenpiteestä tekemällä ilmoituksella ei luoda sellaista lopullisesti muotoutunutta oikeudellista tilannetta, joka merkitsisi sitä, että komission on ratkaistava kyseisten toimenpiteen soveltuvuus sisämarkkinoille soveltamalla kyseisen ilmoituksen tekohtekellä voimassa olleita sääntöjä. Komission on päinvastoin sovellettava päätöksen tekohtekellä voimassa olevia sääntöjä, vaikka toimenpiteestä ilmoitettaisiin eri oikeudellisessa kehityksessä ⁽¹⁴⁰⁾.
- (341) Unionin tuomioistuin on todennut, että kun oikeudellinen järjestelmä, jonka voimassa ollessa jäsenvaltio ilmoittaa suunnitellusta tuesta, muuttuu ennen kuin komissio tekee ratkaisunsa, komission on ratkaistava asia uusien sääntöjen perusteella ja sen on asian ratkaisemiseksi pyydettävä kolmansia osapuolia ottamaan kantaa kyseisen tuen yhteensoveltuvuuteen näihin uusiin sääntöihin nähden ⁽¹⁴¹⁾. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti komissio toteutti julkisen kuulemisen, jossa kolmansia pyydettiin esittämään huomautuksia ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen sovellettavuudesta ja soveltamisesta käsiteltävänä olevassa asiassa (ks. johdanto-osan 5 kappale).
- (342) Johdanto-osan 338–342 kappaleen perusteella komissio katsoo, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja voidaan soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa, ja komissio on arvioinut muutetun RWE-toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille soveltuvien osin ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen yleisten soveltuvuusmääräysten (3 kohta) perusteella ja kannattavan hiilitoiminnan ennakkoilmoituksen lopettamiseen myönnettävää tukea koskevien erityisten soveltuvuusperiaatteiden (4.12.1 kohta), jotka kattavat myös ruskohiilen, perusteella. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 4.12.1 kohdassa vahvistetaan säännöt, joita komissio soveltaa arvioidessaan kannustavaa vaikutusta, tarpeellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta, oikeasuhteisuutta sekä vaikutuksia kilpailuun ja kauppaan. Muiden soveltuvuusperiaatteiden osalta sovelletaan ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 3 kappaleen (421 kohta).
- (343) RWE katsoo, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivoja ei voida soveltaa tässä tapauksessa, koska korvaus ei ole valtiontukea ja koska RWE-toimenpide pantiin täytäntöön jo vuonna 2020, jolloin RWE:n polku kohti ruskohiilivoimaloiden käytöstä poistamista alkoi (ks. johdanto-osan 111–113 kappale). Useat kolmannet osapuolet huomauttivat, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen sovellettavuuden kannalta merkitykselliset tapahtumat ovat toiminnan lopettamista koskevan lain voimaantulo ja vuoden 2021 sopimuksen allekirjoittaminen, ja koska tapahtumat olivat ennen ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen voimaantumista, suuntaviivojen sovellettavuutta ilmoitetun toimenpiteen osalta ei oteta huomioon (ks. johdanto-osan 120, 121 ja 124–127 kappale).
- (344) Kolmas osapuoli huomautti kuitenkin, että jotkut korvauksen osatekijöistä sopivat ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen soveltamisalaan, koska ilmoitettu toimenpide koskee kannattavan hiilitoiminnan lopettamista, eivätkä toimijat ole vaikeuksissa olevia yrityksiä siten kuin komission suuntaviivoissa valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen tarkoitetaan ⁽¹⁴²⁾. Kolmas osapuoli katsoo näin ollen, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 4.12.1 kohtaa voidaan soveltaa (ks. johdanto-osan 124 kappale).
- (345) Komissio toteaa tältä osin, että Saksa toteutti muutetun RWE-toimenpiteen nopeuttaakseen RWE:n kannattavan ruskohiilitoiminnan lopettamista ja hyvittääkseen kyseiselle yritykselle. Näin ollen ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 425 kohdan mukaisesti muutettu RWE-toimenpide kuuluu suuntaviivojen 4.12.1 kohdan soveltamisalaan. Toisin kuin jotkut kolmannet osapuolet väittivät (ks. johdanto-osan 197 kappale), komissio toteaa, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 4.12.1 kohdassa sallitaan menetettyjen voittojen korvaaminen tapauksissa, joissa on määrätty kannattavan hiilitoiminnan ennakkoilmoituksen lopettamisesta, eikä rajoiteta tuki-intensiteettiä.
- (346) Kolmas osapuoli viittasi kilpailukyvyttömiä hiilikaivosten sulkemisesta 10 päivänä joulukuuta 2010 tehtyyn neuvoston päätökseen ⁽¹⁴³⁾, jossa oikeusperustana käytettiin SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan e alakohtaa (ks. johdanto-osan 119 kappale). Komissio toteaa, että neuvoston päätös koskee kilpailukyvyttömiä hiilikaivoksia ja sitä sovelletaan tiettyihin kivihiiliin (ks. neuvoston päätöksen 1 a artikla), tässä tapauksessa taas ilmoitettu toimenpide koskee kannattavia ruskohiilivoimaloita. Lisäksi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan e alakohdassa edellytetään, että komissio tekee neuvostolle ehdotuksen, jota tässä tapauksessa ei ole tehty. Sen vuoksi komissio katsoo, että neuvoston päätös ei ole asianmukainen oikeusperusta.

⁽¹⁴⁰⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.12.2008, komissio v. Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, 51–53 kohta.

⁽¹⁴¹⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.12.2008, komissio v. Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, 56 kohta.

⁽¹⁴²⁾ Komission tiedonanto – Suuntaviivat valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen (EUVL C 249, 31.7.2014, s. 1).

⁽¹⁴³⁾ Neuvoston päätös 2010/787/EU.

6.3.2 Positiivinen edellytys: tuen on edistettävä tietyn taloudellisen toiminnan kehitystä

6.3.2.1 Sen taloudellisen toiminnan määrittely, jota toimenpide edistää, sen myönteiset vaikutukset koko yhteiskuntaan ja soveltuvin osin sen merkitys unionin toimintapolitiikkojen kannalta.

- (347) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 23–25 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on yksilöitävä taloudellinen toiminta, jota tuella edistetään, kuvattava mahdollinen unionin ilmasto-, ympäristö- ja energiapolitiikan tavoitteiden saavuttamista edistävä vaikutus.
- (348) Komissio totesi ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 426 kohdassa, että kannattavan kivihiili-toiminnan ennakokäyttöön sulkemiseen tähtäävillä toimenpiteillä voidaan helpottaa tietyn taloudellisen toiminnan tai alueen kehitystä myös luomalla tilaa muiden sähköntuotantotoimintojen kehitykselle Euroopan vihreän kehityksen ohjelman mukaisesti, jotta voidaan kompensoida ennakokäytöstä sulkemisesta johtuva energiantuotantokapasiteetin väheneminen.
- (349) Komissio toteaa, että ilmoitetulla toimenpiteellä pyritään kannustamaan RWE:tä muuttamaan taloudellista käyttäytymistään sulkemalla ruskohiilivoimalansa aikaisemmin kuin niiden kannattavuuden osalta olisi tarpeen, mikä johtaa sähköntuotantokapasiteetin vähenemiseen. Jos sähkön kysyntä pysyy ennallaan tai kasvaa, syntyy tuotantokuilu⁽¹⁴⁴⁾. Komissio katsoo näin ollen, että koska ilmoitettu toimenpide koskee sellaisten ruskohiilitoimintojen asteittaista lopettamista, jotka muutoin olisivat toimineet kannattavasti markkinoilla, helpotettava taloudellinen toiminta on sähköntuotantoa vaihtoehtoisista lähteistä.
- (350) Kiinteä päättymisajankohta juurruttaa muihinkin toimijoihin odotukset siitä, että siirtyminen ilmastoneutraaliuteen on konkreettista ja mahdollista, ja siten ne voivat alkaa investoida ilmastoneutraaliin teknologiaan, mikä puolestaan johtaa tulokseen, jossa sähköverkko siirtyy kokonaan pois vanhan sukupolven hiili- ja ruskohiilituotannosta. Vaihtoehtoisessa skenaariossa, jossa ilmoitettua toimenpidettä ei olisi toteutettu, tämä taloudellinen kehitys ei toteutuisi samassa määrin. Ilmoitettu toimenpide helpottaa näin ollen vaihtoehtoisista lähteistä, kuten uusiutuvista energialähteistä, tuotettuun sähköön liittyvän taloudellisen toiminnan kehittämistä⁽¹⁴⁵⁾. Komissio yhtyy RWE:n väitteeseen, jonka mukaan ilmoitetulla toimenpiteellä edistetään uusiutuvien energialähteiden tuotantoon liittyvän taloudellisen toiminnan kehittämisen lisäksi koko energia-alan kehitystä, koska kaikki markkinaosuudet tarvitsevat luotettavuutta ruskohiilen käytön asteittaisesta lopettamisesta aiheutuvia investointipäätöksiään varten (johdanto-osan 128–131 kappale).
- (351) Lisäksi tilanne, jossa RWE:n ruskohiileen perustuvien yksiköiden olisi pitänyt sulkeutua ilman korvausta, olisi johtanut mahdolliseen korvaukseen liittyvään oikeudelliseen epävarmuuteen. Ilmoitetun toimenpiteen ennakoitavuus ja oikeusvarmuus edistävät näin ollen ruskohiileen perustuvaan sähköntuotantoon liittyvää taloudellista toimintaa.
- (352) Näin ollen komissio katsoo, että muutettu RWE-toimenpide edistää taloudellisen toiminnan kehitystä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti sekä ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 24 ja 426 kohdan mukaisesti.

⁽¹⁴⁴⁾ Saksan energiavirastolle (dena) tehdyssä tutkimuksessa todetaan, että sähkönkulutuksen odotetaan konservatiivisimmassakin skenaariossa kasvavan vähintään 8 % vuosina 2015–2040 (dena-Leitstudie Integrierte Energiewende. Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050, s. 195 ja seuraavat sivut). Saksan siirtoverkonhaltijoiden ennusteissa ennakoitaan myös, että sähkön kysyntä kasvaa tulevaisuudessa. Ne ennustavat konservatiivisimmassa skenaariossaan sähkön nettokysynnän kasvavan 513,1 TWh:sta vuonna 2016 581,6 TWh:iin vuonna 2035 (Szenariorahmen zum Netzentwicklungsplan Strom 2035, Version 2021. Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber, s. 54).

⁽¹⁴⁵⁾ Ks. myös Saksassa toteutettavaa kivihiilestä luopumista koskeva päätös, johdanto-osan 101 kappale.

- (353) Lisäksi komissio toteaa, että vaihtoehtoisista lähteistä, kuten uusiutuvista energialähteistä, tuotettuun sähköön liittyvän taloudellisen toiminnan kehitys vaikuttaa myönteisesti ympäristöhyötyjen kautta. Tiedonannossa Kestävä Eurooppa -investointiohjelmasta, joka on osa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa, komissio on todennut, että hiilivoimaloiden sulkeminen on ratkaisevan tärkeää ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen kannalta ⁽¹⁴⁶⁾. RWE:n ruskohiilivoimaloiden asteittaisen sulkemisen myötä ilmoitettu toimenpide vähentää asteittain sähköntuotannon kielteisiä vaikutuksia ilmastoon ja ympäristöön ja helpottaa uusiutuviin energialähteisiin perustuvan sähköntuotannon kehittämistä, mikä lisää sähköntuotantoalan kestävyyttä.
- (354) Komissio toteaaakin, että edistämällä vaihtoehtoisista lähteistä tuotettuun sähköön liittyvän taloudellisen toiminnan kehittämistä ilmoitettu toimenpide auttaa vähentämään hiilidioksidipäästöjä Saksassa. Ottaen huomioon EU:n tavoitteen vähentää kasvihuonekaasupäästöjä asteittain ajan myötä ilmastoneutraaliin talouteen siirtymiseksi ⁽¹⁴⁷⁾ sekä Pariisin sopimuksen ⁽¹⁴⁸⁾ Saksa aikoo olla ilmastoneutraali vuoteen 2045 mennessä. Kuten johdanto-osan 16 kappaleessa kuvataan, Saksa on myös asettanut välitavoitteita erityisesti energiataloudelle, jonka on vähennettävä hiilidioksidipäästöjä noin 257 miljoonasta tonnista vuonna 2022 ⁽¹⁴⁹⁾ 108 miljoonaan hiilidioksidiekvivalentitonniin vuoteen 2030 mennessä.
- (355) Tarkemmin sanottuna ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon asteittainen lopettaminen on Saksan kannalta kriittinen poliittinen toimenpide hiilidioksidineutraaliuden saavuttamiseksi. Saksa arvioi, että RWE:n ruskohiilivoimalat, joihin ruskohiilen käytön lopettaminen vaikutti, aiheuttivat noin 67 miljoonaa tonnia hiilidioksidipäästöjä vuonna 2018 ja noin 52 miljoonaa tonnia hiilidioksidipäästöjä vuonna 2019 (johdanto-osan 18 kappale). Ilmoitetun toimenpiteen tavoitteena on vähentää hiilidioksidipäästöjä korvaamalla ruskohiileen perustuva sähköntuotanto vaihtoehtoisilla sähköntuotantolähteillä. Näin ollen se edistää unionin ilmastopoliittikkaa ja sen odotetaan edistävän ilmastomuutoksen hillitsemistä. Tältä osin toiminnan lopettamista koskevassa laissa säädetään säännöllisistä arvioinneista (vuosiksi 2026, 2029 ja 2032), joiden tarkoituksena on arvioida ilmoitetun toimenpiteen vaikutusta Saksan (ja unionin) ilmastotavoitteiden saavuttamiseen.
- (356) Sen vuoksi komissio katsoo, että jäsenvaltio on kuvannut, miten ilmoitettu toimenpide edistää unionin ilmasto-, ympäristö- ja energiapolitiikan tavoitteiden saavuttamista ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 25 kohdan mukaisesti.
- (357) Eräät kolmannet osapuolet totesivat, että koska korvaus on suunnattu ja tarkoitettu korvaamaan voimaloiden sulkeminen, sitä ei voida pitää taloudellisen toiminnan kehityksen helpottamiseen tarkoitettuna tukena. Sen sijaan taloudellinen toiminta, jonka kehitystä helpotetaan ilmoitetulla toimenpiteellä, on siirtyminen hiiliperusteisesta sähköntuotannosta uusiutuviin energialähteisiin (ks. johdanto-osan 134 ja 135 kappale). Kolmas osapuoli totesi myös, että Saksan hallitus ei ole yksilöinyt taloudellista toimintaa, jota tuella helpotetaan, eikä sitä, miten ilmoitettu toimenpide tukee tätä toimintaa (ks. johdanto-osan 136 kappale). Komissio ei ole yhtä mieltä kyseisten kolmansien osapuolten näkemyksestä. Kuten edellä johdanto-osan 349–357 kappaleessa selitetään, ilmoitettu toimenpide helpottaa ruskohiileen perustuvaan sähköntuotantoon liittyvää taloudellista toimintaa tuomansa ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden ansiosta, mutta se helpottaa myös vaihtoehtoisin lähteisiin perustuvaa sähköntuotantoa, koska RWE:n yksikön ennenaikainen sulkeminen synnyttää kyseistä tuotantoa hyödyttävän sähköntuotantokuilun.

6.3.2.2 Kannustava vaikutus

- (358) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 427 kohdan mukaan toimenpiteen on saatava aikaan muutos toimijoiden taloudellisessa käyttäytymisessä niin, että ne sulkevat hiilitoimintojaan ennen niiden taloudellisen elinkaaren päättymistä. Määrittääkseen, onko näin, komissio vertaa tosiasiallista skenaariota (eli toimenpiteen vaikutuksia) vaihtoehtoiseen skenaarioon (eli tilannetta ilman toimenpidettä).

⁽¹⁴⁶⁾ Komission tiedonanto, annettu 14 päivänä tammikuuta 2020: Kestävä Eurooppa -investointiohjelma. Euroopan vihreän kehityksen investointiohjelma.

⁽¹⁴⁷⁾ Kuten 12. joulukuuta 2019 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa vahvistettiin. Päätelmät, EUCO 29/19.

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

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

- (359) Komissio katsoo, että ilmoitetulla toimenpiteellä on kannustava vaikutus, koska se saa RWE:n sulkemaan voimalaitoksensa aikaisemmin kuin markkinaolosuhteissa muutoin odotettiin ja muuttaa siten RWE:n toimintaa, jota se ei olisi muuttanut ilman ilmoitettua toimenpidettä. Saksa arvioi RWE:n ruskohiilivoimaloiden odotettua kannattavuutta. Tarkistetun laskelman mukaan laitokset ovat kannattavia ja niiden menettämät voitot ovat suuremmat kuin korvauksen määrä (ks. johdanto-osan 64 ja 65 kappale). Vaikka Saksa myöntää, että ennusteissa on tiettyä epävarmuutta ja kolmannet osapuolet esittävät vaihtoehtoisia kannattavuusskenaarioita, vaihtoehtoisessa skenaariossa eli ilman ilmoitettua toimenpidettä RWE olisi todennäköisesti jatkanut laitostensa toimintaa. Saksan toimittamien laskelmien mukaan vaihtoehtoisessa skenaariossa RWE:n voimalat olisivat edelleen tehneet voittoa, ja ilman ilmoitettua toimenpidettä RWE:llä ei olisi ollut kannustinta lakkauttaa ruskohiilivoimalaitaan asteittain. Kun otetaan huomioon, että tosiasiallisessa skenaariossa ilmoitetussa toimenpiteessä täsmennetään RWE:n kannattavien laitosten asteittainen lopettaminen taloudellista vastiketta vastaan, ja huomioidaan myös ilmoitetun toimenpiteen oikeusvarmuus ja ennakoitavuus ja muut sen tuomat edut (ks. johdanto-osan 232 kappale), sillä on selvä kannustava vaikutus RWE:hen.
- (360) Komissio katsoo myös, että se, että RWE oli jo sulkenut kuusi yksikköä⁽¹⁵⁰⁾ ennen kuin Saksa toimitti muutetun RWE-toimenpiteen komissiolle joulukuussa 2022, ei aseta kyseenalaiseksi kannustavaa vaikutusta RWE:hen kyseisten yksiköiden sulkemiseen. Tämä johtuu siitä, että RWE toimi näiden kuuden yksikön sulkemisen suhteen odottaen, että Saksa maksaisi toiminnan lopettamista koskevassa laissa (joka hyväksyttiin 8 päivänä elokuuta 2020 eli ennen laitosten sulkemista, ks. johdanto-osan 30 kappale) ja vuoden 2021 sopimuksessa määrätyn korvauksen saatuaan Saksalta niin paljon takuita tuesta kuin siltä voitiin oikeutetusti saada. Saksa totesi myös, että RWE-toimenpiteellä sekä alun perin suunnitellulla että muutetulla, on kannustava vaikutus RWE:hen (ks. johdanto-osan 244 kappale).
- (361) Lisäksi ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 427 kohdan mukaan toimenpide ei saisi johtaa toimitusvarmuutta koskeviin toimenpiteisiin sovellettavien sääntöjen kiertämiseen. Tältä osin komissio toteaa, että ilmoitetulla toimenpiteellä ei pyritä puuttumaan markkinoiden tai sääntelyn puutteesta johtuviin pitkän tai lyhyen aikavälin toimitusvarmuuteen liittyviin ongelmiin, minkä myös Saksan viranomaiset vahvistivat (ks. johdanto-osan 245 ja 246 kappale), vaan poistamaan asteittain käytöstä ruskohiilivoimalat, jotta voidaan vähentää merkittävästi sähköalan kasvihuonekaasupäästöjä, mikä puolestaan johtaa Saksan vuosien 2030 ja 2045 ilmastotavoitteiden saavuttamiseen (ks. johdanto-osan 21 kappale). Lisäksi ilmoitetun toimenpiteen nojalla RWE:lle annettava korvaus ei ole korvausta käytettävissä olevasta kapasiteetista vaan RWE:n voittojen menetyksestä, joka johtuu sen ruskohiileen perustuvien yksiköiden määrätystä ennakaisesta sulkemisesta. Näin ollen ilmoitettu toimenpide ei johda toimitusvarmuutta koskeviin toimenpiteisiin sovellettavien sääntöjen kiertämiseen ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 427 kohdan mukaisesti.
- (362) Näin ollen voidaan päätellä, että muutetulla RWE-toimenpiteellä on ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 427 kohdassa edellytetty kannustava vaikutus, koska se saa tuensaajan muuttamaan käyttäytymistään eli sulkemaan ruskohiilivoimalansa ennakoitua aikaisemmin, paremmin ja ennakoitavammin, mikä on toimintaa, jota se ei harjoittaisi ilman tukea tai harjoittaisi rajoitetusti tai eri tavalla.

6.3.2.3 Mitään asiaan liittyvää unionin oikeuden säännöstä ei rikota

- (363) Kuten ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 33 kohdassa todetaan, jos valtiontukitoimenpide tai sen ehdot, mukaan lukien rahoitusmenetelmä, kun se kuuluu erottamattomasti tukitoimenpiteeseen, rikkovat erottamattomasti unionin lainsäädäntöä, tukea ei voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana.
- (364) Käsittävänä olevassa asiassa komissio on arvioinut erityisesti, onko ilmoitettu toimenpide SEUT-sopimuksen 191 artiklan 2 kohdan mukaisen saastuttaja maksaa -periaatteen vastainen, jonka mukaan "[u]nionin ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen. Unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava". Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 19 kohdan 58 alakohdassa aiheuttamisperiaate on määritelty seuraavasti: "aiheuttamisperiaatteella" periaatetta, jonka mukaan pilaantumisen aiheuttajan on maksettava kunnostamisesta aiheutuvat kustannukset".

⁽¹⁵⁰⁾ Ensimmäinen yksikkö (Niederaußem D) joulukuussa 2020 eli sen jälkeen, kun toiminnan lopettamista koskeva laki oli hyväksytty elokuussa 2020, kolme yksikköä (Neurath B, Niederaußem C, Weisweiler E) vuoden 2021 loppuun mennessä ja kaksi muuta yksikköä (Neurath A, Frechen/Wachtberg) vuonna 2022, ks. taulukko 2.

- (365) Komissio on samaa mieltä Saksan kanssa, jonka mukaan (ks. johdanto-osan 247 kappale) aiheuttamisperiaatetta noudatetaan, koska korvattavat kustannukset johtuvat ennen aikaisesta sulkemisesta eivätkä toimijat aiheuta niitä. Toisin sanoen korvaus ei kattaisi kustannuksia, joista toimijoiden olisi joka tapauksessa vastattava skenaariossa ilman ruskohiilen käytön ennen aikaisesta lopettamista.
- (366) Näin ollen ilmoitettu toimenpide ei riko SEUT-sopimuksen 191 artiklan 2 kohtaa eikä ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 19 kohdan 58 alakohdassa kuvattua periaatetta.
- (367) Kolmas osapuoli totesi, että toimijoiden toiminta rikkoo unionin oikeuden sekundaarilainsäädäntöä esimerkiksi teollisuuden päästöistä annetun direktiivin täytäntöönpanon raportointia koskevan komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2018/1135 mukaisten sääntöjen tai vesimaksuja ja vahinkojen kustannuksia koskevien sääntöjen osalta (ks. johdanto-osan 151 kappale). Komissio katsoo, että nämä väitteet eivät liity käsiteltävänä olevaan asiaan samoista syistä kuin johdanto-osan 360 kappaleessa.
- (368) Näin ollen komissio päättää, että muutettu RWE-toimenpide ei ole unionin oikeuden asiaa koskevien säännösten tai yleisten periaatteiden vastainen ja että se on ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 33 kohdan mukainen.

6.3.3 *Negatiivinen edellytys: Tuki ei perusteettomasti vaikuta kaupankäynnin edellytyksiin yhteisen edun vastaisesti*

6.3.3.1 Kilpailun ja kaupan vääristymien minimointi

- (369) Ilmoitettu toimenpide vaikuttaa pääasiassa Saksan sähkömarkkinoihin, joilla useat toimittajat kilpailevat keskenään. Se voi vaikuttaa myös naapurimaiden sähkömarkkinoihin rajat ylittävien yhteenliitännöiden vuoksi.

6.3.3.1.1 Tuen tarpeellisuus

- (370) Komissio katsoo ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 428 kohdan perusteella, että toimenpide on tarpeen, jos jäsenvaltio voi osoittaa, että toimenpide kohdennetaan tilanteeseen, jossa sillä saadaan aikaan sellainen merkittävä parannus, jota markkinat eivät itsellään pysty tuottamaan. Esimerkiksi mahdollistamalla hiileen perustuvan energiantuotantokapasiteetin asteittaisen poistamisen ja siten myötävaikuttamalla vaihtoehtoisista lähteistä tapahtuvaan sähköntuotantoon liittyvän taloudellisen toiminnan kehittymiseen, joka ei toteutuisi samassa määrin ilman toimenpidettä. Tässä yhteydessä komissio voi myös arvioida, olisivatko markkinat itse saavuttaneet samanlaisen hiilidioksidipäästöjen vähennyksen ilman toimenpidettä, tai edistääkö toimenpide merkittävästi oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta, joita ei olisi ollut ilman toimenpidettä, ja helpottaa näin vihreää siirtymää.
- (371) Komissio katsoo, että koska RWE:n asiaankuuluvat yksiköt ovat kannattavia (ks. johdanto-osan 64 ja 65 kappale), niillä ei ole kannustinta poistua markkinoilta ainakaan ilmoitetun toimenpiteen mukaisessa laajuudessa ja siinä määräajassa, joten pelkästään markkinat eivät voi saavuttaa ilmoitetun toimenpiteen suunniteltuja tavoitteita. Kuten johdanto-osan 21 kappaleessa kuvataan, ilmoitetun toimenpiteen päätavoitteena on saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2045 mennessä ja täyttää vuoden 2030 välitavoitteet mahdollistamalla uusiutuvien energialähteiden kehittäminen sähköntuotantomarkkinoilla. Ruskohiilen käytön asteittainen lopettaminen luo tarvetta uusille sähköntuotantoyksiköille ja kapasiteetille, koska ruskohiilen käytön lopettaminen vähentää Saksan sähköntuotannon nykyistä kapasiteettia eli vähentää tarjontaa kysynnän pysyessä ennallaan. Tämä puolestaan mahdollistaa uusien uusiutuvien energialähteiden pääsyn markkinoille samoin kuin sen, että Saksa onnistuu vähentämään hiilidioksidipäästöjä ja saavuttaa ilmastoneutraaliuden vuoteen 2045 mennessä. Saksan mukaan ruskohiilen käytön asteittaiseen lopettamiseen liittyviä päästövähennyksiä tarvitaan Saksan ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi huolimatta siitä, että uusiutuvien energialähteiden osuus kasvaa (ks. johdanto-osan 21 kappale). Ilmoitettu toimenpide tarjoaa lisäksi oikeusvarmuuden ja luotettavan polun kohti ruskohiilivoimaloiden käytöstäpoistamista, jota ei olisi ollut ilman ilmoitettua toimenpidettä ja joka on olennainen alueilla, joihin ruskohiilen käytöstäpoisto vaikuttaa.
- (372) Näin ollen komissio katsoo, että ilmoitettu toimenpide on suunnattu tilanteeseen, jossa sillä voidaan saada aikaan olennainen parannus, jota markkinat eivät voi yksinään toteuttaa ajoissa. Lisäksi komissio toteaa, että ruskohiileen perustuvan sähköntuotantokapasiteetin asteittainen käytöstäpoisto edistää uusiutuvista energialähteistä peräisin olevaan sähköntuotantoon liittyvän taloudellisen toiminnan kehitystä, mikä ei toteutuisi samassa määrin ilman ilmoitettua toimenpidettä (ks. johdanto-osan 350 ja 351 kappale).

- (373) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että ilmoitettu toimenpide on välttämätön sen tavoitteen saavuttamiseksi ja edistää vihreää siirtymää ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 428 kohdan mukaisesti.

6.3.3.1.2 Tarkoituksenmukaisuus

- (374) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 429 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltio osoittaa, että toimenpide on tarkoituksenmukainen politiikan väline asetetun tavoitteen saavuttamiseksi, toisin sanoen ei saa olla olemassa vähemmän vääristävää toimintamuotoa ja tukivälinettä, jolla voidaan saavuttaa samat tulokset. Jos toimenpide on esimerkiksi hyvin kohdennettu edistämään vaihtoehtoisista lähteistä tapahtuvan sähköntuotannon kehitystä niin, että vaikutuksia sähkömarkkinoiden toimintaan ja työllisyyteen hillitään sekä varmistamaan toiminnan lopettamisen ennakoitavuus samalla kun edistetään hiilidioksidipäästöjen vähentämistavoitteiden saavuttamista.
- (375) Saksan viranomaiset päättivät lopettaa asteittain ruskohiilen käytön neuvotteluratkaisun kautta hiilikomission suosituksen mukaisesti (ks. johdanto-osan 24 ja 232 kappale). Hiilikomission jäsenet edustivat laajasti yhteiskunnallisia, poliittisia ja talouden toimijoita ja ehdottivat sopivimmaksi etenemistavaksi huutokauppoja.
- (376) Kuten johdanto-osan 25–28 kappaleessa kuvataan, Saksa arvioi erilaisia toimintavaihtoehtoja ennen päätöksen tekemistä ilmoitetun toimenpiteen osalta. Saksan viranomaiset tarkastelivat kolmea vaihtoehtoista skenaariota: i) tukeutuminen olemassa olevaan EU:n päästökauppajärjestelmään ja uusiutuvaa energiaa koskeviin tavoitteisiin, ii) kansallinen hiilidioksidin vähimmäishinta EU:n päästökauppajärjestelmään jo kuuluvilla aloilla, iii) laitosten sulkeminen ilman korvausta sääntelyn kautta. Saksa katsoo, että ilmoitettu toimenpide on tarkoituksenmukainen poliittinen väline, jolla Saksa toteuttaa ruskohiilen käytön asteittaisen lopettamisen kustannustehokkaalla, ennakoitavalla, sosiaalisesti hyväksyttävällä ja oikeudellisesti turvallisella tavalla.
- (377) Komissio panee merkille Saksan selvityksen, jonka mukaan näistä muista toimintavaihtoehtoista luovuttiin, koska niiden avulla ei olisi voitu saavuttaa vaihtoehtoisista lähteistä tuotettuun sähköön liittyvän taloudellisen toiminnan kehitystä samalla tavoin kohdennetusti eikä olisi ollut mahdollista määrittää etukäteen asteittaista vähennyspolkua, millä olisi ollut kielteinen vaikutus toimitusvarmuuteen ja alan työntekijöihin. Komissio katsoo, että koska Saksan viranomaisten päätavoitteena on vähentää hiilidioksidipäästöjä ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi ja koska ruskohiilivoimalat aiheuttavat huomattavia päästöjä (esimerkiksi vuonna 2021 ruskohiilivoimaloiden hiilidioksidipäästöt olivat 110 miljoonaa tonnia, ks. johdanto-osan 17 kappale), Saksan päätelmä, jonka mukaan ilmastoneutraalius voitaisiin saavuttaa vain, jos ruskohiileen perustuva energiantuotanto on nimenomaisesti kohdennettu, on perusteltu.
- (378) Lisäksi komissio toteaa, että laitosten sulkeminen sääntelyn kautta vuodesta 2020 alkaen olisi ollut selkeämpi puuttuminen RWE:n omistusoikeuksiin (ks. Saksan perustuslain mukaisia omistusoikeuksiin puuttumisen periaatteita koskeva 6.1.2.1 kohta), mikä hyvin todennäköisesti olisi vienyt liiketoimintapohjan yhteiseen sopimukseen perustuvalta ruskohiilen käytön asteittaisen lopettamiselta, josta Saksan hallitus ja toimijat olivat sopineet vuoden 2021 sopimuksella, jossa määrättiin kattava luopuminen oikeussuojakeinoista (ks. johdanto-osan 232 kappale), ja olisi näin ollen voinut vaarantaa vuosien 2030 ja 2045 ilmastotavoitteiden saavuttamisen. Näin ollen komissio pitää asteittaista sulkemista pidemmällä aikavälillä kohtuullisena.
- (379) Komissio katsoo lisäksi, että avustus, jota ei makseta takaisin, on kaikkein sopivin tukiväline suunnitellun tavoitteen saavuttamiseksi, verrattuna esimerkiksi lainaan tai takaukseen. Avustuksen tarkoituksena on korvata RWE:lle voitot, jotka se olisi saanut ilman ennen aikaista sulkemista.
- (380) Kolmannet osapuolet väittivät, että korvaus ja sen laskelma eivät ole asianmukaisia, koska useita uskohiilivoimaloita olisi suljettu joka tapauksessa, eli ilman korvausta, markkinavoimien vuoksi (johdanto-osan 170, 171 ja 174 kappale). Komissio viittaa tältä osin Saksan toimittamaan tarkistettuun laskelmaan, joka osoittaa, että kahdeksan yhdeksästä RWE:n yksiköstä, joista on toimitettu laitoskohtaisia tietoja, on menettänyt voittoja vuosina 2021–2026 ja että tämän tulonmenetyksen nettohyötyarvo on suurempi kuin RWE:lle sovitun korvauksen nettohyötyarvo (johdanto-osan 64 ja 65 kappale).

- (381) Jotkut kolmannet osapuolet viittasivat Puolan tapaukseen, joka koski kivihiilikaivosten sulkemiseen myönnettävää tukea (ks. johdanto-osan 170 ja 174 kappale) ⁽¹⁵¹⁾. Komissio toteaa, että tuki hyväksyttiin vuoden 2010 neuvoston päätöksellä, jota sovelletaan kilpailukyvyttömiä hiilikaivosten sulkemista koskeviin tapauksiin. Käsiteltävänä oleva asia on kuitenkin erilainen, koska ilmoitetulla toimenpiteellä pyritään kompensoimaan voimalaitosten toimintaan liittyviä RWE:n menetettyjä voittoja (ks. myös johdanto-osan 430 kappale). Sen vuoksi Puolan kilpailukyvyttömiä hiilikaivosten sulkemiseen myönnettävää tukea koskevaa tapautta ei voida tässä tapauksessa käyttää vertailukohtana.
- (382) Kolmannet huomauttivat myös, että Espanja on valinnut toisen toimenpiteen hiileen perustuvan sähköntuotannon asteittaista lopettamista varten (johdanto-osan 172 kappale). Komissio toteaa tältä osin, että sen ei tarvitse harkita kaikkia mahdollisia vaihtoehtoisia toimenpiteitä, koska vaikka asianomaisen jäsenvaltion on esitettävä yksityiskohdaisesti ne syyt, jotka johtivat kiistanalaisen tukitoimenpiteen hyväksymiseen, sen ei tämän lisäksi tarvitse osoittaa myönteisesti, että mikään muu kuviteltavissa oleva, hypoteettinen toimenpide ei mahdollistaisi suunnitellun tavoitteen tehokkaampaa saavuttamista ⁽¹⁵²⁾.
- (383) Lisäksi komissio toteaa, että Espanjan ja Saksan asteittaisen hiilestä luopumisen olosuhteet ovat erilaiset. Ensinnäkin on huomattava, että jäsenvaltioilla on suuri harkintavalta päättää energia- ja ilmastopolitiikastaan. Tuomioistuin vahvisti jäsenvaltion oikeuden päättää sähköpaletistaan SEUT-sopimuksen 194 artiklan mukaisesti ⁽¹⁵³⁾. Näin ollen komissio ilmaisee huolensa valitusta toimenpiteestä valtiontukimenettelyn yhteydessä vain, jos on ilmeistä, että on olemassa vähemmän vääristävä politiikka ja tukiväline, jolla saavutetaan samat tulokset kuin jäsenvaltion ilmoittamalla toimenpiteellä. Käsiteltävänä olevassa asiassa mikään kolmansien osapuolten mainitsemista jäsenvaltioista ei ole verrattavissa Saksaan erityisesti siksi, että ruskohiileen perustuvalla sähköntuotannolla ei ole ollut näin merkittävää roolia niiden energialähteiden yhdistelmässä. Lisäksi Saksa on osoittanut, että muut muodot, kuten hiilen pohjahinta, valmisteverot tai tiukemmat päästöintensiteettirajat, olisivat johtaneet vähemmän kohdennettuihin tuloksiin tai eivät olisi antaneet hallitukselle mahdollisuutta ohjata ruskohiilen käytön lopettamista vastaavalla tavalla, jolla on erityisesti saavutettu yhteiskunnallinen sopu, taattu oikeusvarmuus ja ennakoitavuus, huomioitu ruskohiilivoimaloiden ja kaivosten väliset yhteydet ja varmistettu, että ruskohiilivoimaloiden sähköntuotannon vähentäminen on koko järjestelmän kannalta mahdollisimman tehokasta (ks. johdanto-osan 25–29 ja 232 kappale). Näin ollen kolmansien osapuolten käyttämiä vertailukohtia ei voida soveltaa ilmoitettuun toimenpiteeseen.
- (384) Komissio toteaa lopuksi, että ilmoitettua toimenpidettä ei panna täytäntöön ainoastaan lailla vaan siitä määrätään myös sopimuksessa, jossa toimijat ovat luopuneet laillisista oikeuksistaan riitauttaa korvaus. Tämä antaa valtiolle varmuuden siitä, että toimijat eivät riitauta toiminnan lopettamista koskevaa lakia, mitä ei olisi voitu saavuttaa säätämällä pelkästään kyseinen laki.
- (385) Yhteenvetona voidaan todeta, että ilmoitettu toimenpide on hyvin kohdennettu vaihtoehtoisista lähteistä peräisin olevan sähköntuotannon kehittämiseen ja että sillä lievennetään samalla vaikutuksia toimitusvarmuuteen, parannetaan sulkemisten ennakoitavuutta ja edistetään samalla Saksan kansallisia päästövähennystavoitteita. Näin ollen ilmoitettu toimenpide on ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 429 kohdan mukainen ja tarkoituksenmukainen väline tietyn taloudellisen toiminnan kehityksen edistämiseksi.

6.3.3.1.3 Oikeasuhteisuus

- (386) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 430 kohdassa edellytetään, että tuki on periaatteessa myönnettävä tarjouskilpailumenettelyssä selkein, läpinäkyvin ja syrjimättömin perustein. Tätä vaatimusta ei sovelleta, jos jäsenvaltio osoittaa, että tarjousmenettely ei objektiivisista syistä todennäköisesti olisi kilpailullinen. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun mahdollisten osallistujien määrä on rajallinen, kunhan tämä ei johdu syrjivistä tukikelpoisuuskriteereistä.

⁽¹⁵¹⁾ Komission päätös valtiontuesta SA.100533 (2021/NN) – Puola – Puolan hiilikaivostoiminnan lopettamista koskevan suunnitelman muutokset (EUVL C 231, 30.6.2023, s. 8).

⁽¹⁵²⁾ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 21.12.2022, Breuninger v. komissio, T-260/21, ECLI:EU:T:2022:833, 63 kohta.

⁽¹⁵³⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, Itävalta v. komissio, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, 80 kohta.

- (387) Saksa toteaa, että käsiteltävänä olevassa asiassa ei pitäisi vaatia tarjouskilpailumenettelyä. Komissio muistuttaa ensinnäkin aloittamispäätöksen johdanto-osan 14 kappaleesta ja Saksassa toteutettavaa kivihiilestä luopumista koskevan päätöksen johdanto-osan 16 kappaleesta, joiden mukaan ruskohiilivoimalat liittyvät erottamattomasti kaivoslaitoksiin, mikä edellyttää systeemistä lähestymistapaa. Toisin kuin Saksan kivihiilivoimalat, jotka hankkivat hiiltä Saksan ulkopuolelta maailmanmarkkinoilta, ruskohiilivoimaloiden kaivokset sijaitsevat lähellä. Ruskohiili ei ole maailmanlaajuisesti kaupattava hyödyke, koska suhteellisen alhaisen lämpöarvon vuoksi suurten määrien kuljettaminen pitkien etäisyyksien päähän on epätaloudellista. Tämä koskee myös saksalaisia ruskohiilikaivoksia ja -voimaloita, joissa koko prosessi toteutetaan siten, että tietyn alueen voimalat käyttävät samalta alueelta saatavaa ruskohiiltä. Saksa on osoittanut, että ruskohiilen louhinta edellyttää pitkiä aluesuunnitteluhorisontteja ja läpimenoaikaa muutosten suunnitteluun. Näin ollen laitosten sulkemisaikatauluun vaikuttavat myös tekniset ja suunnitteluun liittyvät näkökohdat. Tästä syystä olisi vaikea toteuttaa huutokauppa, jonka tuloksista ei ole varmuutta. Saksan kivihiilivoimaloihin ei liity tällaisia aluesuunnittelun näkökohtia (ks. johdanto-osan 32 kappale). Reinin kaivosalueella, joka syöttää polttoaineen kaikkiin alueen ruskohiilivoimaloihin, RWE on ainoa suurempi kaivos- ja voimalatoimija, joten alueen voimaloita ei ole mahdollista kilpailuttaa (ks. johdanto-osan 32 kappale). Näin ollen komissio on Saksan viranomaisten kanssa samaa mieltä siitä, että tarjouskilpailumenettelyä ei voida vaatia käsiteltävänä olevassa asiassa ja että ruskohiilen käytön asteittainen lopettaminen edellyttää systeemistä lähestymistapaa.
- (388) Eräät kolmannet osapuolet eivät ole samaa mieltä tästä näkemyksestä ja ovat todenneet, että kilpailun luomiseksi tarjouskilpailuissa olisi voitu kilpailuttaa yhdessä pienet ja suuret ruskohiilivoimalat (ks. johdanto-osan 198 kappale).
- (389) Komissio toteaa, että pienempien ruskohiilivoimaloiden tilanne on erilainen, koska niiden omistussuhteet ovat vaihtelevammat (Saksassa toimii noin 45 pienempää ruskohiilivoimalaa). On tavallista, että omistajina on teollisuus-käyttäjiä, jotka kuluttavat omaa sähköään (ja usein myös lämpöä). Joidenkin pienempien sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitosten käytöstäpoistoajankohdasta on säädetty toisessa hiilestä irtautumisen välineessä (Kraft-Wärme Kopplungsgesetz, sähkön ja lämmön yhteistuotantoa koskeva laki; (ks. johdanto-osan 271 kappale). Lisäksi pienten ruskohiililaitosten mahdollisella sulkemisella ei kokonsa vuoksi ole samoja vaikutuksia lähikaivoksiin kuin suurten ruskohiilivoimaloiden sulkemisella⁽¹⁵⁴⁾. Toisaalta, jos ruskohiilikaivoksilla (jotka kuuluvat samoille omistajille kuin suuret ruskohiilivoimalat) ei olisi ilmoitettuun toimenpiteeseen sisältyvää selkeää käytöstäpois-topolkua, kaivoksista riippuvaiset pienemmät ruskohiilivoimalat voisivat kamppailla polttoaineen saatavuuden kanssa. Näin ollen nämä kaksi ryhmää (pienet ja suuret laitokset) eivät voisi osallistua samoihin huutokauppoihin yhtäläisin perustein.
- (390) Koska tarjouskilpailumenettelyä ei käsiteltävänä olevassa asiassa ole, komissio arvioi oikeasuhteisuutta tapauskoh-taisesti varmistaakseen, että korvaus on rajattu välttämättömään vähimmäismäärään ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 432 kohdan mukaisesti. Tässä yhteydessä komissio analysoi yksityiskohtaisesti oletuksia, joita jäsenvaltio on käyttänyt määrittäessään menetettyjä voittoja ja lisäkustannuksia, joiden perusteella ennenaikaisesta sulkemisesta maksettava korvaus laskettiin, vertaamalla odotettua kannattavuutta tosiasiallisissa ja vaihtoehtoisissa skenaarioissa. Vaihtoehtoisen skenaarion olisi perustuttava asianmukaisesti perusteltuihin oletuksiin ja realistiseen markkinakehitykseen, ja siinä olisi otettava huomioon kunkin asianomaisen yhteisön ennakoitut tulot ja kustannukset ottaen samalla huomioon yhteisöjen väliset mahdolliset suorat toiminnalliset yhteydet.
- (391) Komissio toteaa, että aloittamispäätöksen hyväksymisen jälkeen Saksa toimitti tarkistetun laskelman niiden RWE:n voimaloiden menetetyistä voitoista (ks. johdanto-osan 63–75 kappale), jotka on tarkoitus sulkea toiminnan lopettamista koskevan lain ja muutoslain mukaisesti⁽¹⁵⁵⁾.
- (392) Kuuden jo suljetun yksikön osalta tarkistetussa laskelmassa käytetyt oletukset (esimerkiksi sähkön ja hiilidioksidin hinnat ja inflatio) perustuvat markkinaodotuksiin ja tietoihin, jotka olivat saatavilla välittömästi ennen kyseisten yksiköiden sulkemisaikakohtaa⁽¹⁵⁶⁾. Komissio pitää tätä lähestymistapaa järkevänä, koska RWE saattoi odottaa menettävänsä voittoja, kun se sulki kyseiset yksiköt.

⁽¹⁵⁴⁾ Kuten Saksassa toteutettavaa kivihiilestä luopumista koskevan päätöksen johdanto-osan 26 kappaleessa todetaan, Saksa on odottanut, että kaikki pieniä ruskohiilivoimaloita koskevat tarjoukset ovat yhteensä vain 0,9 gigawattia. Sen sijaan useilla yksittäisillä RWE:n laitoksilla (kuten Niederaußem K, Neurath F (BoA 2), Neurath G (BoA 3)) on sama tai jopa suurempi kapasiteetti.

⁽¹⁵⁵⁾ Saksa ei toimittanut erityisiä pitkän aikavälin laskelmia vuoden 2027 jälkeen sulkeutuvista seitsemästä yksiköstä, koska olemassa olevat tiedot ja ennen vuotta 2027 sulkeutuvia yksiköitä koskevat laskelmat riittävät jo muutetun RWE-toimenpiteen mukaisen korvauksen määrän perusteeksi.

⁽¹⁵⁶⁾ Tämän katsotaan pitävän paikkansa myös Frechenin/Wachtbergin yksikön sulkeutuessa joulukuussa 2022, ja 23. joulukuuta 2022 toimitettujen tietojen ajoituksen käyttäminen näkökohtien vuoksi markkinaodotukset otettiin kahden viikon jaksolta, joka oli kaksi kuukautta ennen varsinaista sulkemista.

- (393) Tammikuussa ja maaliskuussa 2025 suljettaviksi suunniteltujen kolmen yksikön tarkistettu laskelma perustuu ajantasaisimpiin tietoihin, jotka olivat saatavilla tarkistetun laskelman toimittamisajankohtana. Komissio pitää tätä lähestymistapaa järkevänä ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisena ⁽¹⁵⁷⁾.
- (394) Näiden kolmen yksikön osalta tarkistetussa laskelmassa käytettyjen keskeisten oletusten (hiilidioksidin ja sähkön hinnat) merkityksellisuuden ja tarkistetun laskelman toimittamisen ja laajentamispäätöksen hyväksymisen jälkeen tapahtuneen markkinakehityksen osalta komissio katsoo, että Saksan väitteet, joiden mukaan näiden oletusten päivittäminen ei ole tarpeen, ovat kohtuullisia ja perusteltuja (ks. johdanto-osan 75 kappale). Ruskohiilen tuottajilla on itse asiassa vakiintunut käytäntö käyttää pörssien tarjoamia futuurituotteita suojataksaan käyttökänteensä taloudellisesti tulevalle kaudella vakaalla ja ennakoitavalla tavalla ja välttääkseen altistumisen suurille hintavaihteluille käteismarkkinoilla.
- (395) Komissio toteaa, että ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajien tyypillinen suojaushorisontti on kolme vuotta ja vastaa Saksan sähkömarkkinoiden likviditeetin laajuutta ⁽¹⁵⁸⁾. Näin ollen vaihtoehtoisessa skenaariossa näiden kolmen yksikön olisi ollut mahdollista tulla markkinoille 21 päivän lokakuuta 2022 ja 4 päivän marraskuuta 2022 välisenä aikana (ajanjaksolla, jona näistä laitoksista saadut tiedot poimittiin markkinoilta menetettyjen voittojen laskemista varten) ja myydä asteittain suunniteltua sähköntuotantoaan ainakin osaksi tosiasiallisen skenaarion sulkemisajankohdan jälkeen ja ostaa vastaava määrä päästöoikeuksia. RWE on ollut yhtä mieltä siitä, että sähköntuotannon termiinimyynti on yleinen liiketoimintakäytäntö (ks. johdanto-osan 178 kappaleen b kohta). Saksa on todennut, että tämä olisi siten uskottavaa toimintaa vaihtoehtoisessa skenaariossa.
- (396) Komissio katsoo, että koska liiketoimi olisi tapahtunut vuonna 2022, on uskottavaa, että RWE olisi tuolloin voinut myydä sähköä toimitettavaksi vuoden 2025 loppuun mennessä. Näiden kolmen yksikön on määrä sulkeutua tammi–maaliskuussa 2025. Siten komissio pitää hyväksyttävänä vaihtoehtoisena skenaariona näiden kolmen yksikön menetettyjen voittojen laskemista loppuvuoden 2025 osalta. Saksa vaatii näistä yksiköistä voittojen menetyistä myös vuodelta 2026, yhteensä 131 miljoonaa euroa eli kuusi prosenttia menetettyjen voittojen koko määrästä nettonykyarvona ilmaistuna (nämä kolme yksikköä ovat ainoat, joiden osalta menetettyjä voittoja kirjataan vuodelta 2026, ks. johdanto-osan 258 kappale). Komissio toteaa, että vaikka näiden kolmen yksikön menetetyt voitot vuonna 2026 jätettäisiin huomiotta, menetettyjen voittojen jäljelle jäävä osa (2,0 miljardia euroa nettonykyarvona ilmaistuna) on silti suurempi kuin korvausmäärä (1,7 miljardia euroa nettonykyarvona ilmaistuna). Näin ollen tällainen varovainen lähestymistapa ei muuttaisi olennaisesti lopputulosta, jonka mukaan korvauksen määrän nykyarvo on menetettyjen voittojen nykyarvoa pienempi.
- (397) Aloittamispäätöksen jälkeen kolmannet osapuolet ilmaisivat huolensa siitä, että tietyt korvauksen keskeiset parametrit olivat epärealistisia tai epäasianmukaisia (ks. johdanto-osan 190, 197, 203 ja 205 kappale). Komissio katsoo, että tarkistetussa laskelmassa käsitellään näitä huolenaiheita. Ks. erityisesti johdanto-osan 393–396, 410 ja 411 kappale sähkön ja hiilidioksidin hintoja koskevista oletuksista, johdanto-osan 397, 403, 405 ja 412 kappale sen ajanjakson pituudesta, jolta menetetyt voitot lasketaan, johdanto-osan 399 ja 400 kappale päivitysmekanismien puuttumisesta ja johdanto-osan 406 kappale kiinteiden kustannusten sisällyttämisestä ja käsittelystä. Useat kolmannet osapuolet suhtautuivat kriittisesti toimenpiteen avoimuuteen eli toimenpiteen suunnittelu-prosessiin, kuten korvauslaskelmiin ja epävarmuuteen sen osalta, mihin toimintaan korvaus liittyy (ks. johdanto-osan 193, 197 ja 203–205 kappale). Komissio katsoo, että tarkistetussa laskelmassa käsitellään näitä huolenaiheita, koska se osoittaa, että tietyin voimalaryhmän menetetyt voitot riittävät yksinään korvauksen määrän perusteeksi (ks. johdanto-osan 403 kappale).

⁽¹⁵⁷⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 26.10.2016, DEI v. komissio, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, 49 kohta; ks. myös unionin tuomioistuimen tuomio 29.4.2021, Achemos Grupè ja Achema v. komissio, C-847/19 P, ECLI:EU:C:2021:343, 43 kohta ja unionin tuomioistuimen tuomio 4.3.2021, komissio v. Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, ECLI:EU:C:2021:169, 62–64 kohta.

⁽¹⁵⁸⁾ Ks. esim. BloombergNEF: Mapping Power Sector Hedges in Europe, 13.8.2019, verkko-osoitteessa <https://about.bnef.com/>.

- (398) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 433 kohdan mukaan jos hiilitoimintojen sulkeminen tapahtuu yli kolmen vuoden kuluttua korvauksen myöntämisestä, jäsenvaltion on otettava käyttöön mekanismi, jolla saatetaan kompensatiolaskelma ajan tasalle uusimpien oletusten perusteella, paitsi jos jäsenvaltio voi osoittaa, miksi tällaisen mekanismin käyttö ei ole perusteltua kyseisessä tapauksessa vallitsevien poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi.
- (399) Kuten johdanto-osan 76 kappaleessa kuvataan, Saksa on esittänyt, että käsiteltävänä olevassa asiassa ei tarvita päivitysmekanismeja, koska laitosten sulkeminen tapahtuu ajoissa. Komissio on samaa mieltä Saksan kanssa. Komissio toteaa, että jo suljettujen RWE-yksiköiden osalta käytetyt oletukset ovat niin lähellä laitosten tosiasiallista sulkemista kuin mahdollista. Mitä tulee yksiköihin, jotka aiotaan sulkea tulevaisuudessa, tarkistetussa laskelmassa huomioon otettujen kolmen yksikön sulkemisen on määrä tapahtua 31 päivään maaliskuuta 2025 mennessä eli alle kolmen vuoden kuluttua tästä päivästä ja siitä ajankohdasta, jona komissiolle esitetyt oletukset poimittiin (eli loka-marraskuussa 2022), kun taas niiden laitosten osalta, joiden on tarkoitus sulkeutua vasta kyseisen päivän jälkeen, ei menetettyjä voittoja arvioida. Komissio muistuttaa myös, että muutetun RWE-toimenpiteen myöntämisaikajankohta komission päätöksen tiedoksiantamisen ajankohta (ks. johdanto-osan 78 kappale), joka myös on alle kolme vuotta ennen viimeisten kolmen yksikön suunniteltua sulkemista. Näin ollen ja ottaen huomioon johdanto-osan 396 kappaleessa esitetyt pääoletuksia koskevat perustelut komissio katsoo, että muutettuun RWE-toimenpiteeseen ei tarvita päivitysmekanismeja.
- (400) Komissio arvioi suunnitellun korvauksen tarkistetun laskelman muutetun RWE-toimenpiteen perusteella ottaen huomioon aloittamispäätöksessä esitetyt epäilyt:

6.3.3.1.3.1 Pitkälle tulevaisuuteen ulottuvat menetetyt voitot

- (401) Muutettua RWE-toimenpidettä koskevassa tarkistetussa laskelmassa arvioidaan, että ennenaikaisesti suljettavien RWE:n ruskohiilivoimaloiden menetetyt voitot ovat 2,2 miljardia euroa vuonna 2022 verrattuna sovitun 1,7 miljardin euron korvauksen nettonykyarvoon. Näin ollen korvauksen nettonykyarvo on pienempi kuin arvioidut menetetyt voitot.
- (402) Komissio toteaa, että Saksan tarkistettu laskelma osoittaa, että RWE:n 16:sta käytöstäpoistoaikataulussa olevasta yksiköstä kahdeksan arvioidaan menettäneen voittoja vuosina 2021–2026. Vaikka tämä aikataulu on huomattavasti lyhyempi kuin ennen aloittamispäätöstä toimitettujen tietojen aikataulu ja siten askel kohti varovaisempaa ja järkevämpää arviointia, komissio toteaa, että johdanto-osan 396 ja 397 kappaleessa mainituista syistä se ei ota huomioon Saksan vuoden 2026 menetettyjä voittoja koskevia väitteitä. Saksa ei toimitannut laskelmia vuoden 2026 jälkeen sulkeutuvista seitsemästä yksiköstä, koska se katsoo, että ennen kyseistä ajankohtaa sulkeutuvia yksiköitä koskevat laskelmat riittävät jo muutetun RWE-toimenpiteen mukaisen korvauksen määrän perusteeksi.
- (403) Komissio toteaa, että voimalaitosten jo suljettujen yksiköiden menetetyt voitot riippuvat merkittävässä määrin sähkön ja hiilidioksidin tuleviin hintoihin kohdistuvista markkinaodotuksista sulkemisaikajakohtana. Näin ollen kaikki RWE:n yksiköt, jotka on jo suljettu, eivät ole menettäneet voittoja (ks. johdanto-osan 66 kappale).
- (404) Komissio toteaa, että toisin kuin ennen aloittamispäätöstä toimitetuissa tiedoissa, tarkistetussa laskelmassa otetaan huomioon vain rajoitettu alle kolmen vuoden ajanjakso ajalta ennen suunniteltua sulkemisaikajakohtaa menetettyjen voittojen arvioimiseksi varovaisessa vaihtoehtoisessa skenaariossa. Tämä vähentää merkittävästi ennusteisiin liittyvää epävarmuutta erityisesti sellaisten tuotantopanosparametrien osalta, joilla on suuri vaikutus voittojen menetykseen, kuten hiilidioksidin ja sähkön hinnat tai yksiköiden oletettu elinkaari. Mitä lyhyempi aikahorisontti on, sitä pienempi on ennakoimattomien tai häiritsevien tapahtumien tai oletettujen kehityssuuntien muutosten todennäköisyys. Tämä auttaa merkittävästi ratkaisemaan aloittamispäätöksen johdanto-osan 123–132 kappaleessa esitetyt epäilyt, joissa komissio väitti, että toimitetut laskelmat olivat pitkälle tulevaisuuteen ulottuvia ja epävarmoja.

- (405) Kustannuspuolella tarkistettu laskelma sisältää voimaloiden kiinteiden kustannusten lisäksi myös kiinteät kaivoskustannukset. Komissio toteaa, että tämä vaikuttaa olevan alan käytännön mukaista, koska ruskohiilikaivoksia ja -kaivoksia pidetään tavallisesti osana yhtä erottamatonta talousjärjestelmää (ks. johdanto-osan 67 ja 259 kappale). Ennen aloittamispäätöstä toimitetut laskelmat sisälsivät ainoastaan muuttuvat kaivoskustannukset, joiden perusteella tuotantokustannukset olivat liian alhaiset ja menetetyt voitot olivat yliarvioituneet. Lisäksi tarkistetussa laskelmassa otetaan huomioon kaivostoiminnan kokonaiskustannukset (kiinteät ja muuttuvat), mitä komissio pitää realistisempaan ja kohtuullisempaan vaihtoehtona. Komissio katsoo myös, että on kohtuullista olettaa tuotantoyksikkökohtaisten kaivoskustannusten säilyvän vakaina, kun otetaan huomioon vaihtoehtoisen skenaarion lyhyt ajanjakso.
- (406) Voimalaitosten toiminta-ajan ilman toiminnan lopettamista koskevaa lakia ja siihen liittyvien aloittamispäätöksen johdanto-osan 124–125 kappaleessa esitettyjen epäilyjen osalta komissio toteaa, että tarkistetussa laskelmassa käyttöikä ei enää ole 70 vuotta. Tämä johtuu siitä, että tarkistetussa laskelmassa on voittojen menetyksen arviointiin käytetty huomattavasti lyhyempää ajanjaksoa. Lisäksi tarkistetun laskelman perusteella yhtäkään laitosta, jonka osalta menetettyjä voittoja kirjataan, ei ole tarkoitus sulkea yli kolme vuotta sen viimeisen vuoden jälkeen, josta menetettyjä voittoja vaihtoehtoisessa skenaariossa kirjataan. Seitsemän kahdeksasta yksiköstä, joiden osalta menetettyjä voittoja kirjataan, on suunniteltu olevan toiminnassa kaksi vuotta pidempään kuin menetettyjä voittoja vaihtoehtoisessa skenaariossa kirjataan (johdanto-osan 65 kappale). Näin ollen tarkistetun laskelman tosiasiallisen skenaarion ja vaihtoehtoisen skenaarion pieni ero antaa komissiolle mahdollisuuden tarkastella aloittamispäätöksen johdanto-osan 124–125 kappaleessa esitettyjä epäilyjä, joihin Saksan väitteen mukaan on puututtava (5.3.4 kohta).
- (407) Mitä tulee epäilyksiin voimalaitosten pitkäaikaisen toiminnan ylläpitämiseksi tarvittavista investoinneista (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 126 ja 127 kappale), komissio toteaa, että tarkistetussa laskelmassa menetettyjen voittojen arvioimiseksi käytetyllä paljon lyhyemmällä ajanjaksolla on riittävästi vastattu Saksan esittämiin epäilyihin (ks. johdanto-osan 263 kappale). Niederaußem D:n osalta komissio ilmaisi nimenomaisesti epäilyksensä siitä, pystyisikö laitos toimimaan vuoden 2020 jälkeen teollisuuden päästöistä annetun direktiivin (2010/75/EU) ja siihen liittyvien suurten polttolaitosten tiukempien standardien noudattamisen vuoksi. Komissio toteaa, että Saksa ei enää arvioi tarkistetussa laskelmassaan kyseisen laitoksen voittojen menetyksiä (johdanto-osan 263 kappale).
- (408) Komissio oli aiemmin esittänyt epäilyjä tuleviin ennusteisiin liittyvistä epävarmuustekijöistä (aloittamispäätöksen johdanto-osan 129 kappale). Komissio toteaa nyt, että tarkistetussa laskelmassa käytetään todennettavissa olevia ja riippumattomia markkinaperusteisia tietoja, jotka olivat saatavilla joko välittömästi ennen sulkemisajankohtaa (suljettujen yksiköiden osalta) tai tarkistetun laskelman toimittamisajankohtana (edelleen toiminnassa olevien yksiköiden osalta (johdanto-osan 67 kappale)). Tarkistetussa laskelmassa otetaan lisäksi huomioon vain rajoitettu ajanjakso menetettyjen voittojen arvioimiseksi, mikä vähentää merkittävästi tuleviin ennusteisiin liittyviä epävarmuustekijöitä. Lisäksi sekä tulonmenetyksen että korvauksen diskonttaukseen sovellettu diskonttokorko (WACC 7,5 %) vaikuttaa uskottavalta, kun otetaan huomioon menetettyjen voittojen arvioinnin lyhyempi ajanjakso (ks. johdanto-osan 264 kappale). Näin ollen komissio päättää, että sen epäilyt tuleviin ennusteisiin liittyvistä epävarmuustekijöistä ovat hävinneet.
- (409) Polttoaineen ja hiilidioksidin hintoja koskevan epäilyn osalta (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 130 kappale) komissio huomauttaa, että Saksan tarkistetussa laskelmassa otetaan huomioon päivitetty ja markkinaperusteiset hiilidioksidin, polttoaineen ja sähkön hintoja koskevat odotukset⁽¹⁵⁹⁾. Tällä näkökohdalla on tärkeä merkitys voimaloiden kannattavuuden arvioinnissa, koska sähkön hinnat vaikuttavat sähkön myynnistä saataviin tuloihin ja hiilidioksidin hinnat vaikuttavat ruskohiilivoimaloiden toimintakustannusten tärkeimpään ja epävarmimpaan tekijään. Erityisesti tarkistetun laskelman toimittamisajankohtana jo suljettujen yksiköiden osalta tarkistetussa laskelmassa käytetään keskimääräisiä futuurituotteiden noteerauksia EEX-pörssissä kahden viikon ajalta välittömästi ennen sulkemisajankohtaa, kun taas tarkistetun laskelman toimittamisen jälkeen suljettujen yksiköiden osalta laskelmassa käytetään 21 päivän lokakuuta 2022 ja 4 päivän marraskuuta 2022 välisenä aikana kirjattuja keskimääräisiä noteerauksia.

⁽¹⁵⁹⁾ Polttoaineiden hinnat (kivihiili ja kaasua) vaikuttavat sähkön hintaodotuksiin, sillä hiiltä ja kaasua käyttävät voimalat toimivat tyypillisesti markkinoiden tärkeimpinä hinnan sopeuttajina. Näin ollen sähkön hintafutuurit sisältävät epäsuoria ennusteita polttoaineiden hintakehityksestä.

- (410) Komissio toteaa myös, että menetettyjen voittojen huomioon ottaminen paljon lyhyemmältä ajanjaksolta vähentää ennustettuihin hiilidioksidin ja sähkön hintoihin liittyvää epävarmuutta. Tämä ajanjakso ulottuu vain muutamana vuoden päähän, toisin kuin Saksan ennen aloittamis päätöstä toimittamat laskelmat, jotka joissakin tapauksissa ulottuivat vuoteen 2061. Ajanjakson lyhentäminen mahdollisti markkinaperusteisten ja tuoreiden hintakehitysodotusten käyttämisen tarkistetussa laskelmassa. Saksan järjestäytyneet sähkömarkkinat, joilla on tarjouskilpailuihin perustuva avoin hinnan muodostusprosessi, tarjoavat mahdollisuuden turvata sähkön suojaussopimukset esimerkiksi EEX-kaupankäyntijärjestelmän kautta, jota RWE käyttää suojatakseen taloudellisesti sähkön myyntiään ostamalla samanlaisia tuotteita kuin ne, joita käytettiin menetettyjen voittojen laskemiseen vaihtoehtoisessa skenaariossa ⁽¹⁶⁰⁾. Näiden todennettavissa olevien markkinahintatietojen käyttäminen vaihtoehtoisen skenaarion perustana menetettyjen voittojen laskennassa vahvistaa merkittävästi tarkistetun laskelman luotettavuutta, koska se vastaa RWE:n normaalia suojauskäyttämistä uskottavalla aikavälillä.
- (411) Tuorempien hintaoletusten ja lyhyempien ajanjaksojen käyttö tarkistetussa laskelmassa esitettyjen menetettyjen voittojen laskennassa on myös ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 433 kohdan mukaista, sillä siinä edellytetään päivitysmekanismeja, jos hiilivoimaloiden sulkemisesta myönnetään korvausta yli kolme vuotta ennen sulkemista. RWE:n yksiköiden osalta komissio katsoo alustavasti, että sen alun perin esittämät epäilyt polttoaineen ja hiilidioksidipäästöjen hintaennusteiden asianmukaisuudesta ovat hälvenneet, vaikka komissio ottaisi huomioon varovaisemman lähestymistavan kuin mitä ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 433 kohdassa edellytettäisiin. Sen lisäksi, että tuki on myönnetty alle kolme vuotta ennen kaikkien niiden kahdeksan yksikön tosiasiallista sulkemista, joiden osalta Saksa on kirjannut menetettyjä voittoja ja että sen oikeasuhteisuutta on arvioitu sellaisten oletusten perusteella, jotka ovat enintään kolme vuotta vanhoja sulkemisanjankohdan näkökulmasta, myös menetetyt voitot, jotka riittävät ylittämään korvauksen määrän nettonykyarvona ilmaistuna, eivät ulotu yli kolmen vuoden päähän kahdeksan yksikön sulkemisajankohdasta eivätkä myöskään kyseisten yksiköiden tyypillistä suojaushorisonttia pidemmälle (ajankohdasta, jolloin keskeisiä parametreja koskevat oletukset tehtiin.).
- (412) Aloittamis päätöksen johdanto-osan 131 kappaleessa esitetyn epäilyn osalta, jossa komissio huomauttaa, että se ei ollut saanut tietoa kustakin suljettavaksi suunnitellusta yksiköstä, komissio toteaa, että tarkistettu laskelma sisältää tiedot kustakin yhdeksästä RWE:n yksiköstä, jotka on tarkoitus sulkea 31 päivään maaliskuuta 2025 mennessä. Komissio panee merkille Saksan väitteen, jonka mukaan tämä riittää korvauksen määrän perusteeksi (johdanto-osan 266 kappale), ja katsoo, että sen epäilyt tästä asiasta ovat hälvenneet.
- (413) Aloittamis päätöksen johdanto-osan 132 kappaleessa esitetyn epäilyn osalta, joka koskee hiilidioksidin ja sähkön hintojen herkkyyksianalyysin puutetta, komissio toteaa, että tarkistetussa laskelmassa käytetään vaihtoehtoisessa skenaariossa todellisia ja todennettavissa olevia markkinahintatietoja ja simuloidaan ruskohiilivoimaloiden toiminnanharjoittajien normaalia suojauskäyttämistä realistisella aikavälillä. Tämä poikkeaa ennen aloittamis päätöstä toimitetuista tiedoista, joissa käytettiin pitkän aikavälin muita kuin markkinaperusteisia oletuksia. Lisäksi jo suljettujen yksiköiden osalta tulonmenetysten laskemiseen käytettiin viimeisimpiä ennen sulkemista saatavilla olleita ennusteita, minkä vuoksi herkkyyksianalyysi on komission mielestä tarpeeton. Tämä koskee myös niitä kolmea yksikköä, joita ei vielä ole suljettu ja joiden osalta Saksa myös on kirjannut menetettyjä voittoja. Näiden yksiköiden osalta komissio katsoo, että johdanto-osan 395 ja 396 kappaleessa esitetyt perustelut osoittavat, että niillä on vaihtoehtoisessa skenaariossa RWE:n yhteiseen markkinakäyttämiseen perustuva realistinen mahdollisuus lukita käyttökatteensa tarkistetun laskelman toimitusajankohtana.
- (414) Komissio katsoo, että se, että voimaloiden sulkemisten systeeminen vaikutus Saksan sähkömarkkinoihin otetaan huomioon vaihtoehtoisessa skenaariossa sähkön hinta-alennuksella (verrattuna tosiasiallisessa skenaariossa todellisiin markkinaodotuksiin), vaikuttaa tarkistetun laskelman luotettavuuteen. Vaihtoehtoisessa skenaariossa sähkön hinnat ovat alhaisemmat kuin tosiasiallisessa skenaariossa, koska vaihtoehtoisessa skenaariossa toiminnassa on enemmän ruskohiileen perustuvia yksiköitä ja suurempi osa kysynnästä voidaan kattaa suhteellisesti halvemmallalla tuotantokapasiteetilla. Konkreettisesti tarkasteltuna vaihtoehtoisessa skenaariossa sähkön hinnat ovat 1,7 prosenttia alhaisemmat vuonna 2023 ja 3,2 prosenttia alhaisemmat vuonna 2026 kuin tosiasiallisessa skenaariossa (ks. johdanto-osan 74 kappale). Tämä tarkoittaa, että RWE:n yksiköiden vaihtoehtoisessa skenaariossa laskettu voittojen menetys on pienempi kuin mitä se olisi ollut ilman tämän vaikutuksen huomioon ottamista. Näin ollen laskelma johtaa varovaisempiin arvioihin menetetyistä voitoista.

⁽¹⁶⁰⁾ Ks. esimerkiksi BloombergNEF (2019): Mapping Power Sector Hedges in Europe. 13.8.2019, verkko-osoitteessa <https://about.bnef.com/>.

- (415) Komissio toteaa lopuksi, että muut tarkistetun laskelman parametrit suunnitellaan siten, että menetettyjä voittoja koskeva arvio on varovaisempi kuin ennen aloittamis päätöstä toimitetut laskelmat. Tarkistettu laskelma ei sisällä lämmöntuotannosta ja sähkön tasehallintamarkkinoilta saatavia tuloja, mikä johtaa menetettyjen voittojen aliarviointiin. Lisäksi laskelmassa oletetaan, että sähköntuottajien markkinatulojen ylärajaa, joka päivitettyjen tietojen toimittamisajankohtana oli voimassa 30 päivään kesäkuuta 2023 saakka, jatketaan 30 päivään huhtikuuta 2024, mikä pienentää Frechenin/Wachtbergin laitoksen tulonmenetystä. Saksan hallitus päätti lopulta olla jatkamatta markkinatulojen ylärajan soveltamista 30 päivän kesäkuuta 2023 jälkeen⁽¹⁶¹⁾. Jos tämä olisi otettu huomioon tarkistetussa laskelmassa, Frechenin/Wachtbergin laitoksen voittojen menetys olisi ollut 181 miljoonaa euroa suurempi nettonykyarvona ilmaistuna. Lisäksi laskelmassa oletetaan, että yksiköt Neurath D ja E suljetaan 31 päivänä maaliskuuta 2025 ja että voittojen menetys otetaan huomioon vasta kyseisestä ajankohdasta alkaen, vaikka on mahdollista, että ne suljetaan maaliskuun 2024 lopussa, jolloin niiden voittojen menetys on suurempi vuoden 2024 jäljelle jäävinä kuukausina ja vuonna 2025 (johdanto-osan 259 kappale).
- (416) Kolmannen osapuolen väitteistä, jotka koskevat sen ajanjakson selittämättömyyttä pituutta, jolta menetetyt voitot tarkistetussa laskelmassa laskettiin (ks. johdanto-osan 194 kappale), komissio toteaa, että ajanjakso ei ulotu pidemmälle kuin Saksa katsoi tarpeelliseksi osoittaakseen, että menetetyt voitot ovat suuremmat kuin korvaus. Saksassa 1 päivän joulukuuta 2022 ja 30 päivän kesäkuuta 2023 välisenä aikana neuvoston asetuksen (EU) 2022/1854⁽¹⁶²⁾ perusteella sovelletun markkinatulojen ylärajan osalta Saksan oikeudellinen tilanne näkyy laskelmissa. Itse yläraja ei kuulu tämän menettelyn soveltamisalueeseen. Joka tapauksessa kolmannen osapuolen väitteellä ei ole merkitystä, koska kolmea RWE:n yksikköä, jotka saavat väitetyt suotuisamman kohtelun markkinatulojen ylärajan nojalla, ei sisällytetä Saksan toimittamaan tarkistettuun laskelmaan RWE:n menetetyistä voitoista, koska ne suljetaan vasta vuoden 2030 jälkeen tai sen lopussa, joten niillä ei ole vaikutusta tarkistettuun laskelmaan.
- (417) Kolmannen osapuolen väitteestä, jonka mukaan RWE:n ruskohiilivoimalat hyötyvät tällä hetkellä korvaavien voimalaitosten kunnossapitoa koskevasta laista (johdanto-osan 208 kappale), komissio toteaa, että mainitun lain⁽¹⁶³⁾ soveltamisalaan kuuluvat ruskohiiliyksiköt ovat eri yksiköitä kuin muutetun RWE-toimenpiteen piiriin kuuluvat yksiköt. Näin ollen ilmoitetulla toimenpiteellä ja korvaavien voimalaitosten kunnossapitoa koskevalla lailla tuetuissa ruskohiiliyksiköissä ei ole päällekkäisyyksiä.
- (418) Mitä tulee kolmannen osapuolen väitteeseen, jonka mukaan RWE:n menetettyjen voittojen laskennassa olisi otettava huomioon myös mahdollinen valtiontuki vedylle sopivien kaasukäyttöisten voimaloiden lisärakentamiseen sinne, mistä ruskohiiliyksiköitä on suljettu (johdanto-osan 193 kappale), komissio on tyytyväinen Saksan selvityksiin siitä, että mahdollisissa uusissa erillisissä toimenpiteissä ilmaston neutraaliin sähköntuotantoon siirtymiseksi tuki myönnettäisiin kaikille yrityksille avointen yleisten ja läpinäkyvien tarjouskilpailujen kautta ja että tällaiset uudet toimenpiteet eivät antaisi mitään takeita tuesta RWE:lle (ks. johdanto-osan 273 kappale). Lisäksi jos tällaista uutta tukea myönnettäisiin RWE:lle, se koskisi erilaisia tukikelpoisia kustannuksia eli uuden laitoksen rakentamiseen liittyviä kustannuksia.

6.3.3.1.3.2 Lykätty sulkemismenettely ja varausmekanismi

- (419) Kuten taulukossa 3 on kuvattu, yksi RWE:n laitos siirretään lykättyyn sulkemismenettelyyn, ja se saa korvauksen ajalta, jonka se pysyy menettelyn piirissä (2029–2033), minkä jälkeen se suljetaan pysyvästi. Saksa on todennut, että lykätty sulkemismekanismi korvataan itsenäisesti eikä se vaikuta ilmoitetun toimenpiteen mukaiseen korvaukseen (johdanto-osan 35 kappale).

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

⁽¹⁶²⁾ Neuvoston asetus (EU) 2022/1854, annettu 6 päivänä lokakuuta 2022, korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä (EUVL L 261 I, 7.10.2022, s. 1).

⁽¹⁶³⁾ Ks. taulukko 1 komission päätöksessä 30. syyskuuta 2022 asiassa SA.103662 – Tilapäinen ruskohiilen syöttövarasto kaasun säästämiseksi (EUVL C 439, 18.11.2022, s. 1).

- (420) Kuten aloittamispäätöksen johdanto-osan 133 kappaleessa todetaan, komissio totesi alustavasti, että lykätyn sulkemismenettelyn korvaukset liittyvät erottamattomasti sulkemiskorvaukseen. Komissio epäili, oliko lykätty sulkemismenettely erillinen toimenpide, jota ei tarvitse ottaa huomioon oikeasuhteisuutta arvioitaessa.
- (421) Komissio analysoi laajentamispäätöksen johdanto-osan 120–123 kappaleessa Saksan esittämiä huomautuksia ja päätteli siinä vaiheessa, että näiden kahden välineen laskennassa ei näytä olevan päällekkäisyyttä.
- (422) Komissio on edelleen tätä mieltä ja pääättelee, että päällekkäisyyksiä ei ole. Kun otetaan huomioon Saksan ja RWE:n toimittamat selitykset (ks. johdanto-osan 179 ja 276 kappale), komissio katsoo, että lykättyä sulkemismenettelyä koskevat maksut eivät ole merkityksellisiä, koska ilmoitetun toimenpiteen mukaista ennen aikaista sulkemista koskevaa korvausta koskeva tarkistettu laskelma ei sisällä laitosta (Niederaußem G tai H), joka siirrettäisiin lykätyn sulkemismenettelyn piiriin. Lisäksi lykätystä sulkemismenettelystä maksettavaa korvausta ei pitäisi ottaa huomioon muutetun RWE-toimenpiteen oikeasuhteisuuden arvioinnissa, koska nämä kaksi ovat erillisiä välineitä.
- a) Ensinnäkin ilmoitetulla toimenpiteellä kompensoidaan RWE:n ruskohiililaitosten suunnitellusta ennen aikaisesta sulkemisesta aiheutuneita menetettyjä voittoja, kun taas lykättyä sulkemismenettelyllä toimijoille myönnetään korvausta valmiustilaan asetetuista laitoksista. RWE:n tapauksessa tämä tarkoittaa yhtä laitosta, Niederaußem G:tä tai H:ta, joka siirretään lykättyyn sulkemismenettelyyn 31 päivänä joulukuuta 2029 ja suljetaan kokonaan 31 päivänä joulukuuta 2033.
- b) Toiseksi ilmoitettu toimenpide ja lykätty sulkemismenettely koskevat eri ajanjaksoja. Ilmoitettu toimenpide koskee lopullista sulkemista 31 päivästä joulukuuta 2033 alkaen, kun taas lykätty sulkemismenettely koskee sen piirissä käytettyä aikaa eli ajanjaksoa 31 päivästä joulukuuta 2029 31 päivään joulukuuta 2033. Tämä koskee Niederaußem G:tä tai H:ta, joka on ainoa RWE:n yksikkö, joka siirretään lykättyyn sulkemismenettelyyn. Niederaußem G:n tai H:n osalta lykätty sulkemismenettely alkaa 31 päivänä joulukuuta 2029, kun taas lopullinen sulkeminen tapahtuu 31 päivänä joulukuuta 2033. Tämä tarkoittaa, että ilmoitetun toimenpiteen ja Niederaußem G:n tai H:n lykätyn sulkemismenettelyn välillä ei ole päällekkäisyyttä. Niederaußem G tai H ei myöskään ole mukana tarkistetussa laskelmassa (ks. johdanto-osan 66 kappale).
- c) Kolmanneksi ilmoitettu toimenpide ja lykätty sulkemismenettely noudattavat eri logiikkaa ja niiden korvaus lasketaan eri tavalla. Ilmoitetun toimenpiteen osalta korvaus lasketaan erilaisten syöttötietojen ja tulonmenetysennusteiden perusteella, toisin sanoen se on tulevaisuuteen suuntautuva korvaus, jossa tarkastellaan vain sulkemisen jälkeisiä vuosia. Lykätty sulkemismenettely lasketaan menetettyjen voittojen perusteella kaavalla, jossa tarkistetaan kolmen edellisen vuoden kannattavuus, eli se on luonteeltaan takautuva korvaus, jossa tarkastellaan vain lykättyyn sulkemismenettelyn piiriin tuloa edeltäviä vuosia. Menetettyjä voittoja koskevaan laskelmaan ei myöskään sisälly korvausta lykätystä sulkemismenettelystä. Näin ollen näiden kahden välineen kattamat kustannukset/voitot eivät ole päällekkäisiä.
- d) Neljänneksi toiminnan lopettamista koskeva lain säännös (45 kohta), jonka mukaan korvaus maksetaan ensimmäisen kerran sen vuoden lopussa, jona ruskohiililaitos suljetaan ensimmäisen kerran pysyvästi tai siirretään lykättyyn sulkemismenettelyyn, koskee korvauksen maksuajankohtaa eikä ilmoitettua toimenpidettä sellaisenaan. Näin ollen ilmoitettu toimenpide ja lykätty sulkemismenettely eivät liity erottamattomasti toisiinsa, eikä ilmoitetun toimenpiteen maksamisen edellytyksenä ole lykätty sulkemismenettely tai päinvastoin.

- (423) Lisäksi komissio katsoo, että lykätty sulkemismenettely ja ilmoitettu toimenpide ovat kaksi erillistä toimenpidettä myös oikeuskäytännössä vahvistettujen kriteerien perusteella. Unionin tuomioistuin on todennut, ettei voida sulkea pois mahdollisuutta, että useita peräkkäisiä valtion toimenpiteitä on pidettävä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamiseksi yhtenä toimenpiteenä. Näin saattaisi olla erityisesti tapauksessa, jossa peräkkäiset toimet liittyvät toisiinsa niin tiiviisti, ottaen huomioon niiden ajallisen järjestyksen, niiden tarkoituksen ja yrityksen olosuhteet toimien toteuttamisen aikaan, että ne ovat erottamattomasti sidoksissa toisiinsa⁽¹⁶⁴⁾. Käsiteltävänä olevassa asiassa nämä kaksi toimenpidettä on jaettu kahteen eri ajanjaksoon (ks. johdanto-osan 423)(b kappale). Niillä on eri tarkoitus, koska lykätty sulkemismenettely palvelee markkinoita hätätilanteissa ja sillä myönnetään toimijoille korvausta valmiustilaan asetetuista laitoksista, kun taas ilmoitetulla toimenpiteellä kompensoidaan menetettyjä voittoja, jotka jäävät saamatta ruskohiilen käytön ennenaikaisen lopettamisen vuoksi, mutta sillä ei valtuuteta toimijoita jatkamaan sähköntuotantoa tietyin edellytyksin. Lisäksi näillä kahdella toimenpiteellä on kaksi eri oikeusperustaa: Lykätty sulkemismenettelyä säännellään toiminnan lopettamista koskevan lain 50 §:llä, kun taas korvauksen määrää ja sen hallinnoinnin yksityiskohtia säännellään saman lain 44 §:llä ja vuoden 2021 sopimuksella sekä muutoslailla ja muutossopimuksella. Toisin kuin ilmoitettua toimenpidettä, lykätty sulkemismenettelyä hallinnoivat verkonhaltijat ja siirtoverkonhaltijat. Näistä syistä toimenpiteet eivät liity läheisesti toisiinsa eivätkä siten ole erottamattomia toisistaan. Näin ollen lykätty sulkemismenettely ja ilmoitettua toimenpidettä ei voida pitää yhtenä toimenpiteenä myöskään asiaa koskevan oikeuskäytännön valossa.
- (424) Kolmannen osapuolen esittämän väitteen osalta, joka koskee kolmen yksikön (Niederaußem K, Neurath F ja Neurath G) siirtämistä varantoon 31 päivään joulukuuta 2033 asti ja sen mahdollista vaikutusta RWE:n menetettyihin voittoihin (johdanto-osan 196 kappale), komissio toteaa, että nämä yksiköt eivät ole merkityksellisiä muutetun RWE-toimenpiteen arvioinnin kannalta. Tämä johtuu siitä, että yksiköiden on määrä sulkeutua vuonna 2030, eikä Saksa ole toimittanut erityisiä pitkän aikavälin laskelmia vuoden 2027 jälkeen sulkeutuvista seitsemästä yksiköstä, koska olemassa olevat tiedot ja ennen vuotta 2027 sulkeutuvia yksiköitä koskevat tarkistettut laskelmat riittävät jo muutetun RWE-toimenpiteen mukaisen korvauksen määrän perusteeksi. Komissio panee myös merkille Saksan selityksen, jonka mukaan näistä mahdollisista uusista varannoista ei säädetä muutoslaissa eikä muutossopimuksessa, mutta ne on määriteltävä oikeudellisesti tulevaisuudessa, jos Saksa päättää ottaa tällaiset varannot käyttöön (johdanto-osan 278 kappale).
- (425) Näin ollen komissio katsoo, että RWE:n lykättyyn sulkemismenettelyyn siirretystä laitoksesta saama korvaus ja mahdollinen varausmekanismi eivät ole merkityksellisiä arvioitaessa muutetun RWE-toimenpiteen oikeasuhteisuutta.

6.3.3.1.3.3 Saksan esittämät vaihtoehtoiset skenaariot

- (426) Vaihtoehtoiset skenaariot, jotka Saksa oli esittänyt ennen aloittamispäätöstä (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 50, 54 ja 134 kappale), eivät ole merkityksellisiä muutetun RWE-toimenpiteen arvioinnin kannalta, koska RWE:n laitosten sulkemista on joka tapauksessa aikaistettu vuoteen 2030, eikä RWE:n menetettyjen voittojen tarkistetussa laskennassa otettu huomioon käytöstäpoistovaihtoehtoa.

6.3.3.1.3.4 Kaivosalueiden kunnostuksesta aiheutuvat lisäkustannukset

- (427) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 425 kohdan mukaan korvaus kannattavan kivihiili-toiminnan ennenaikaisesta lopettamisesta ”voi kattaa myös yrityksille aiheutuvia lisäkustannuksia, jotka liittyvät esimerkiksi sosiaalisiin ja ympäristökustannuksiin, jos nämä kustannukset aiheutuvat suoraan kannattavan toiminnan ennenaikaisesta lopettamisesta. Lisäkustannukset eivät voi sisältää kustannuksia, jotka olisivat aiheutuneet myös vaihtoehtoisessa skenaariossa”
- (428) Muutetun RWE-toimenpiteen yhteydessä Saksa toimitti tarkistetun laskelman vain menetetyistä voitoista – ja erityisesti 31 päivään maaliskuuta 2025 mennessä suljettavien RWE-yksiköiden voittojen menetyksistä – ja tämä laskelma osoittaa, että näiden yksiköiden menetettyjen voittojen nettonykyarvo on suurempi kuin korvauksen nettonykyarvo (johdanto-osan 64 ja 65 kappale). Tarkistettu laskelma ei sisällä kaivosalueiden kunnostamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia (johdanto-osan 269 kappale).

⁽¹⁶⁴⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.6.2015, komissio v. MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, 97 kohta.

- (429) Koska tarkistettuun laskelmaan ei sisällytetä kaivosalueiden kunnostamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia ja voimaloiden menetetyt voitot riittävät RWE:lle maksettavan korvauksen perusteeksi, ei RWE:lle nopeutetusta sulkemisesta mahdollisesti johtuvia kaivosalueiden kunnostuksesta aiheutuvia lisäkustannuksia ole tarpeen määrittää ja arvioida.

6.3.3.1.3.5 Oikeasuhteisuutta koskevat päätelmät

- (430) Sen vuoksi komissio päättlee, että muutettu RWE-toimenpide on oikeasuhteinen.

6.3.3.1.4 Kasautuminen

- (431) Komissio toteaa, että Saksa varmistaa kasautumista koskevien sääntöjen noudattamisen liiallisten korvausten poissulkemiseksi ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 56 ja 57 kohdan mukaisesti (johdanto-osan 83 kappale).

- (432) Eräät kolmannet osapuolet väittivät, että toimenpide yhdessä muiden Saksan toimenpiteiden, kuten sopeutumiskorvauksen, lykätyn sulkemismenettelyn, kapasiteettimekanismien jne. kanssa saattaa johtaa liialliseen korvaukseen, koska samat tukikelpoiset kustannukset saattavat kasautua (ks. johdanto-osan 196 ja 206 kappale). Komissio on eri mieltä tästä näkemyksestä. Ilmoitetun toimenpiteen tukikelpoiset kustannukset koskevat menetettyjä voittoja, kun taas esimerkiksi lykätty sulkemismenettely on erillinen toimenpide, joka koskee eri tukikelpoisia kustannuksia, kuten komissio totesi 6.3.3.1.3.2 kohdassa. Näin on myös muiden kapasiteettimekanismien tai esimerkiksi sopeutumiskorvauksen kohdalla, jotka eivät koske ruskohiilivoimaloiden ennen aikaisesta sulkemisesta johtuvia RWE:n menetettyjä voittoja. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 56 kohdassa viitataan samojen tukikelpoisten kustannusten kasautumiseen. Näin ollen komissio katsoo, että ilmoitetun toimenpiteen yhteydessä ei ole ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 56 ja 57 kohdan osalta havaittavissa kasautumista.

6.3.3.1.5 Avoimuus

- (433) Komissio toteaa, että Saksa on vahvistanut varmistavansa ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 58, 59 ja 61 kohdan avoimuusvaatimusten noudattamisen (ks. johdanto-osan 84 kappale).

6.3.3.2 Kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttäminen

- (434) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 434 kohdan mukaan jäsenvaltion on yksilöitävä ja kvantifioitava toimenpiteen odotetut ympäristöhyödyt mahdollisuuksien mukaan tukena hiilidioksidiekvivalentteina vältettyjen päästöjen tonnia kohti. Lisäksi komissio suhtautuu myönteisesti siihen, että toimenpiteeseen sisältyy hiilidioksidipäästölpäiden vapaaehtoista mitätöintiä kansallisella tasolla.

- (435) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 435 kohdan mukaan on tärkeää varmistaa, että toimenpide on jäsenvaltion siten, että kilpailun vääristyminen markkinoilla on mahdollisimman vähäistä. Jos tarjouskilpailumenettelyä ei ole, komissio arvioi tuen vaikutuksia kilpailuun ja kauppaan toimenpiteen rakenteen ja sen merkityksellisiin markkinoihin kohdistuvien vaikutusten perusteella.

- (436) Kuten johdanto-osan 18 kappaleessa kuvataan, Saksa on arvioinut, että ilmoitettu toimenpide johtaa vähintään 51 miljoonan tonnin bruttomäärään säästettyjä hiilidioksidipäästöjä. Näin ollen Saksa on yksilöinyt ja kvantifioinut ilmoitetun toimenpiteen odotettavissa olevan ympäristöhyödyn, joka ilmaistaan tukena vältettyä hiilidioksidiekvivalenttitonnia kohti. Toiseksi komissio suhtautuu myönteisesti myös siihen, että toiminnan lopettamista koskevalla lailla otetaan käyttöön hiilidioksidin päästöoikeuksien vuosittainen mitätöinti kansallisella tasolla, kuten johdanto-osan 19 kappaleessa kuvataan. Toiminnan lopettamista koskevassa laissa säädetään hiilidioksidin päästöoikeuksien mitätöinnistä, joka vastaa ruskohiilivoimaloiden sulkemisen aiheuttamia lisäpäästövähennyksiä ottaen huomioon markkinavakausvarannon toimet. Määrittäessään poistettavien hiilidioksidipäästöoikeuksien lukumäärän Saksa ottaa huomioon korvaavat tekniikat. Näin ollen komissio katsoo, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 434 kohdan vaatimukset täyttyvät.

- (437) Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 435 kohdan osalta komissio huomauttaa, että toimenpidettä suunniteltaessa olisi suosittava tarjouskilpailumenettelyä, jolla varmistetaan kilpailun ja kaupan mahdollisimman vähäinen vääristyminen. Kuten johdanto-osan 32 kappaleessa kuvataan, Saksan viranomaiset ovat kuitenkin esittäneet päteviä perusteluja, miksi tarjouskilpailumenettelyä ei pitäisi soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa, ja komissio on hyväksynyt tämän näkemyksen (johdanto-osan 388 kappale ja sitä seuraavat kappaleet). Sen vuoksi komissio hyväksyy poikkeuksellisesti tarjouskilpailumenettelyn puuttumisen käsiteltävänä olevassa asiassa. Jos tarjouskilpailumenettelyä ei ole, komissio arvioi tuen vaikutuksia kilpailuun ja kauppaan toimenpiteen rakenteen ja sen merkityksellisiin markkinoihin kohdistuvien vaikutusten perusteella.
- (438) Kuten johdanto-osan 333 kappaleessa korostetaan, komissio toteaa, että ilmoitettu toimenpide vaikuttaa kilpailuun sähkömarkkinoilla. Se vaikuttaa kilpailuun Saksassa ja lähialueilla, ja se todennäköisesti vaikuttaa ajojärjestykseen ja siten sähkön tukkuhintaan.
- (439) Komissio katsoo kuitenkin, että ilmoitetun toimenpiteen suunnittelussa on vältetty kohtuuttomat kielteiset vaikutukset kilpailuun ja kauppaan. Ensinnäkin ilmoitettu toimenpide on ajallisesti rajoitettu, erityisesti kun otetaan huomioon nopeutettu käytöstäpoisto vuoteen 2030 mennessä. Toiseksi toimenpide on oikeasuhteinen ja jää alle RWE:n arvioidun voittojen menetyksen, eli muutettua RWE-toimenpidettä koskevassa tarkistetussa laskelmassa arvioidaan, että ennenaikaisesti suljettavien RWE:n ruskohiilivoimaloiden menetetyt voitot ovat 2,2 miljardia euroa vuonna 2022 verrattuna sovitun 1,7 miljardin euron korvauksen nettonykyarvoon. Näin ollen korvauksen nettonykyarvo on pienempi kuin arvioitu voittojen menetys (ks. johdanto-osan 64 kappale), joten korvaus ei ole omiaan parantamaan tuensaajan taloudellista asemaa. Komissio toteaa, että nämä ilmoitetun toimenpiteen kaksi suunnittelunäkökohtaa vähentävät kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten riskiä.
- (440) Kolmannet osapuolet ovat ilmaisseet huolensa kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttämiseksi (ks. johdanto-osan 224–229 kappale). Ne väittävät, että ilmoitetun toimenpiteen avulla ruskohiilen tuottajat voivat tunkeutua naapurimarkkinoille tai vahvistaa niitä, kuten uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä, kilpailijoidensa kustannuksella. Esimerkiksi jos ruskohiilioperaattorit investoivat pääomavaltaisiin voimalaitoksiin uusiutuvien energialähteiden käyttöä varten, tämä johtaisi voimakkaaseen kilpailun vääristymiseen. Jotkin kolmannet osapuolet väittivät lisäksi, että korvaus rikkoo SEUT-sopimuksen 106 artiklaa, luettuna yhdessä SEUT-sopimuksen 102 artiklan kanssa, koska se vahvistaa markkinoita hallitsevan sähköntuottajan RWE:n väitettyä määräävää asemaa tilanteessa, jossa markkinat joka tapauksessa kapeutuvat RWE:n hyväksi (ks. johdanto-osan 220 kappale).
- (441) Saksa kiistää kolmansien osapuolten väitteen, jonka mukaan korvaukset hyödyttävät RWE:tä Euroopan markkinoilla ja että ilmoitettu toimenpide on SEUT-sopimuksen 106 artiklan ja 102 artiklan vastainen (ks. johdanto-osan 274 kappale). Saksa totesi, että ilmoitettu toimenpide ei vääristä tai uhkaa vääristää kilpailua tai vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska RWE:llä ei ole määräävää asemaa (ks. johdanto-osan 274 kappale).
- (442) Komissio ei hyväksy näitä kolmansien osapuolten näkemyksiä. Komissio on ensinnäkin arvioinut vaihtoehtoisen skenaarion ja pitänyt sitä uskottavana, mikä tarkoittaa, että ruskohiililaitokset olisivat jatkaneet toimintaansa suunniteltua sulkemispäivää myöhempään, minkä vuoksi RWE:lle olisi koitunut voittoa. Koska RWE:n asema ei tosiasiallisessa skenaariossa ole vaihtoehtoiseen skenaarioon verrattuna parempi, RWE:lle ei näin ollen voi aiheuttomasti koitua etua, joka antaisi sille mahdollisuuden tunkeutua naapurimarkkinoille tai lisätä markkina-asemaansa. Toiseksi ruskohiilen käytön asteittainen lopettaminen vähentää markkinoiden kapasiteettia ja antaa muille osapuolille, myös uusiutuvien energialähteiden tuottajille, mahdollisuuden päästä markkinoille tai vahvistaa asemaansa markkinoilla. Näin ollen RWE ei saa kilpailuetua kilpailijoihinsa nähden muutetun RWE-toimenpiteen vuoksi. Kolmanneksi, kun otetaan huomioon, että RWE:lle korvataan menetetyt voitot, jotka se olisi saanut ilman ruskohiilen käytön lopettamista, RWE:llä olisi ollut mahdollisuus tehdä uusia investointeja myös ilman ilmoitettua toimenpidettä. Näin ollen ilmoitettu toimenpide ei vahvista RWE:n asemaa merkityksellisillä markkinoilla. Tämä päätös ei koske SEUT-sopimuksen 102 ja 106 artiklan mukaisia arviointeja, koska tämä muodollinen tutkinta koskee SEUT-sopimuksen 107 artiklaa. Komissio huomauttaa lisäksi, että kuten Saksa on vahvistanut, RWE:llä ei ole takausta myöhemmästä investointituesta voimalaitostensa sulkemisen vuoksi. Jos tällainen tuki myönnetään, se on erillinen toimenpide, joka myönnetään tarjouskilpailujen kautta (ks. johdanto-osan 273 kappale).

- (443) Eräs kolmas osapuoli oli todennut, että toimenpide hyödyttää RWE:tä kohtuuttomasti, ja tämän välttämiseksi olisi otettava käyttöön lisäsitoumuksia, kuten tehtiin British Energy plc:n rakenneuudistusta koskevassa asiassa, jäljempänä 'BE-asia' ⁽¹⁶⁵⁾ (ks. johdanto-osan 227 kappale). Komissio on eri mieltä tästä näkemyksestä. BE-asiaa arvioitiin yritysten pelastamiselle ja rakenneuudistuksille myönnettävää valtion tukea koskevien suuntaviivojen ⁽¹⁶⁶⁾ mukaisesti. Näissä suuntaviivoissa käsitellään tilannetta, jossa vaikeuksissa oleva yritys tarvitsee pelastamis- tai rakenneuudistustukea. Koska tällaisten tapausten tuensaaja ei voi pysyä markkinoilla ilman valtion väliintuloa, näiden suuntaviivojen nojalla saattaa olla tarpeen toteuttaa lisätoimenpiteitä kilpailun vääristymisen estämiseksi. Sen sijaan RWE ei ole vaikeuksissa oleva yritys (ks. johdanto-osan 456 kappale), eikä ilmoitetussa toimenpiteessä ole kyse pelastamis- tai rakenneuudistustilanteesta vaan pikemminkin kannattavan liiketoiminnan ennakaisesta lopettamisesta. Näin ollen BE-asiaa ei voida käyttää vertailukohtana tässä tapauksessa.
- (444) Lisäksi kolmas osapuoli viittasi Saksan perustuslakituomioistuimen 24 päivänä maaliskuuta 2021 antamaan niin kutsuttuun "ilmastotuomioon", jonka mukaan asteittainen lopettaminen vuonna 2038 on liian myöhäistä Saksan ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi, minkä vuoksi toimenpide ei täytä tavoitettaan. Näin ollen kyseisen kolmannen osapuolen mukaan voidaan todeta, että kielteiset vaikutukset ovat suuremmat kuin myönteiset vaikutukset, koska toimenpiteellä ei saavuteta Saksan ilmastotavoitteita (ks. johdanto-osan 226 kappale). Komissio toteaa, että RWE:n laitosten käytöstäpoistoa on aikaistettu vuoteen 2030 ja että korvausta vaaditaan vain yksiköistä, jotka suljetaan viimeistään vuonna 2025. Sen vuoksi kolmannen osapuolen esittämä väite ei ole merkityksellinen.
- (445) Näin ollen komissio katsoo, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 435 kohdan vaatimukset täyttyvät ja että ilmoitettu toimenpide on suunniteltu siten, että sillä vältetään kohtuuttomat kielteiset vaikutukset kilpailuun ja kauppaan.

6.3.4 Tuen myönteisten vaikutusten punnitseminen suhteessa kilpailuun ja kauppaan kohdistuviin kielteisiin vaikutuksiin

- (446) Kuten ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 71 ja 72 kohdassa kuvataan, viimeisessä vaiheessa komissio punnitsee tukitoimenpiteen todettuja kielteisiä vaikutuksia kilpailuun ja kaupankäynnin edellytyksiin suhteessa tuettuun taloudelliseen toimintaan kohdistuviin suunnitellun tuen myönteisiin vaikutuksiin, myös sen myönteisiin vaikutuksiin ympäristönsuojeluun ja energiapolitiikan tavoitteisiin ja erityisesti siirtymiseen ympäristön kannalta kestäviin toimintoihin sekä eurooppalaisen ilmastolain ja unionin vuodeksi 2030 asettamien ilmasto- ja energiatavoitteiden mukaisten oikeudellisesti sitovien tavoitteiden saavuttamiseen. Tätä punnitessaan komissio kiinnittää erityistä huomiota Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 ⁽¹⁶⁷⁾ 3 artiklaan, mukaan lukien "ei merkittävää haittaa" -periaate tai muut vastaavat menetelmät.
- (447) Toimenpiteen kielteisten vaikutusten kilpailuun ja kauppaan on oltava riittävän vähäiset, jotta toimenpiteen kokonaistasapaino on positiivinen. Ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 73 kohdan mukaan komissio katsoo tukitoimenpiteen soveltuvan sisämarkkinoille vain, jos myönteiset vaikutukset ovat suuremmat kuin kielteiset vaikutukset.
- (448) Unionin tuomioistuin on selventänyt, että arvioidakseen, vaikuttaako toimenpide kaupankäynnin edellytyksiin yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, komission on arvioitava suunnitellun tuen myönteisiä vaikutuksia niiden toimintojen kehittämiseen, joita sillä pyritään tukemaan, ja kyseisellä tuella sisämarkkinoille mahdollisesti olevia kielteisiä vaikutuksia ⁽¹⁶⁸⁾.

⁽¹⁶⁵⁾ Komission päätös, tehty 27 päivänä marraskuuta 2002, valtiontuesta NN 101/2002 – Yhdistyneen kuningaskunnan pelastamistuki British Energy plc:lle.

⁽¹⁶⁶⁾ Komission tiedonanto – Suuntaviivat valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen (EUVL C 249, 31.7.2014, s. 1).

⁽¹⁶⁷⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/852, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2020, kestävästä sijoittamisesta helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta (EUVL L 198, 22.6.2020, s. 13).

⁽¹⁶⁸⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, Itävalta v. komissio, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, 101 kohta.

- (449) Kielteisistä vaikutuksista komissio toteaa, että kuten johdanto-osan 439 kappaleessa kuvataan, ilmoitettu toimenpide vaikuttaa kilpailuun Saksassa ja lähialueilla ja muuttaa ajojärjestystä. Kuten 6.3.3.2 kohdassa selostetaan, muutettu RWE-toimenpide on kuitenkin suunniteltu siten, että vältetään kilpailuun ja kauppaan kohdistuvat kohtuuttomat kielteiset vaikutukset. Muutetun RWE-toimenpiteen ansiosta edunsaaja voi vahvistaa markkina-asemaansa tai päästä uusille markkinoille tavalla, joka ei olisi ollut vaihtoehtoisessa skenaariossa mahdollinen.
- (450) Myönteisistä vaikutuksista komissio toteaa, että ruskohiileen perustuvan sähköntuotannon asteittainen lopettaminen helpottaa muihin teknologioihin eli uusiutuviin energialähteisiin perustuvan uuden sähkökapasiteetin kehittämistä ja antaa Saksalle mahdollisuuden saavuttaa ilmastoneutraaliutta koskevan tavoitteensa aikataulussa eli välitavoitteen vuoteen 2030 mennessä ja lopullisen tavoitteen vuoteen 2045 mennessä (ks. 6.3.2 kohta). Lisäksi tuki vaikuttaa myönteisesti ympäristöhyötyjen kautta, kuten vähentämällä hiilidioksidipäästöjä merkittävästi, miljoonilla hiilidioksiditonneilla vuodessa, mikä voi olla noin 40 prosenttia Saksan hiilidioksidipäästöistä (johdanto-osan 16 ja 17 kappale). Nämä vähennykset eivät toteutuisi samalla aikavälillä ilman ilmoitettua toimenpidettä, koska RWE:llä ei olisi kannustinta lopettaa kannattavien ruskohiililaitostensa toimintaa. Lisäksi ilmoitettu toimenpide lisää ruskohiilivoimaloiden sulkemisen ennakoitavuutta, mikä takaa toimitusvarmuuden ja antaa ruskohiilialan toimijoille takeet työllisyydestä ja muista yhteiskunnallisista vaikutuksista.
- (451) Lisäksi Saksan viranomaiset ovat suunnitelleet ilmoitetun toimenpiteen siten, että se minimoi ilmoitetusta toimenpiteestä mahdollisesti aiheutuvan kilpailun vääristymisen, kuten johdanto-osan 440 kappaleessa kuvataan. Ilmoitetun toimenpiteen myönteiset vaikutukset tukevat näin ollen siirtymistä kohti ympäristön kannalta kestäviä toimia ja auttavat saavuttamaan eurooppalaisen ilmastolain oikeudellisesti sitovat tavoitteet sekä vuoteen 2030 ulottuvat unionin energia- ja ilmastotavoitteet helpottamalla vaihtoehtoisista energialähteistä, kuten uusiutuvista energialähteistä, tuotetun sähkön kehittämistä.
- (452) Lisäksi ilmoitettu toimenpide on ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen mukainen, koska ilmoitettu toimenpide ei tue sellaisen taloudellisen toiminnan harjoittamista, joka aiheuttaisi merkittävää haittaa ympäristötavoitteille esimerkiksi lisäämällä kasvihuonekaasupäästöjä. Ilmoitetun toimenpiteen tavoitteena on päinvastoin vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja helpottaa vaihtoehtoisista energialähteistä, kuten uusiutuvista energialähteistä, tuotetun sähkön kehittämistä.
- (453) Näin ollen ilmoitetun toimenpiteen myönteiset vaikutukset ovat suuremmat kuin tilapäiset vaikutukset kilpailuun Saksassa ja sen lähialueilla, koska ilmoitetun toimenpiteen avulla voidaan saavuttaa suurempia kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä ja se on suunniteltu siten, että se rajoittaa kilpailun vääristymistä, koska se on ajallisesti rajoitettu, erityisesti kun otetaan huomioon nopeutettu asteittainen käytöstäpoisto vuoteen 2030 mennessä, ja lisäksi oikeasuhteinen ja alittaa RWE:n arvioidut menetetyt voitot (ks. johdanto-osan 440 kappale). Kaiken kaikkiaan ilmoitettu toimenpide on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan tavoitteiden mukainen, koska sillä edistetään vaihtoehtoisista lähteistä tuotettuun sähköön liittyvän taloudellisen toiminnan kehitystä, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.
- (454) Näin ollen komissio katsoo, että ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 71–73 kohdan vaatimukset täyttyvät. Näin ollen komissio katsoo, että ilmoitetun toimenpiteen myönteiset vaikutukset ovat suuremmat kuin sen mahdolliset kielteiset vaikutukset kilpailuun ja kauppaan.

6.3.5 Vaikeuksissa olevat ja perintämääräyksen alaiset yritykset

- (455) Komissio toteaa, että Saksa on vahvistanut, että RWE ei ole vaikeuksissa oleva yritys eikä sille ole annettu maksamatonta perintämääräystä (johdanto-osan 81 ja 82 kappale). Näin ollen muutettu RWE-toimenpide on ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 14 ja 15 kohdan mukainen ⁽¹⁶⁹⁾.

⁽¹⁶⁹⁾ Tämä tarkoittaa myös sitä, että kolmannen osapuolen ehdottamaa vertailua British Energy plc:n rakenneuudistustapakukseen ei voida tehdä.

6.3.6 Päätelmä tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille

- (456) Komissio katsoo näin ollen, että muutettu RWE-toimenpide soveltuu sisämarkkinoille, koska se edistää taloudellisen toiminnan kehitystä eikä aiheuttomasti muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Lisäksi tuen myönteiset vaikutukset ovat suuremmat kuin kilpailuun ja kauppaan kohdistuvat kielteiset vaikutukset. Näin ollen muutettu RWE-toimenpide on yhteensopiva ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen 4.12.1 kohdan ja SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan kanssa.

7. PÄÄTELMÄ

- (457) Muutettu RWE-toimenpide soveltuu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla ilmasto-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen asiaa koskevien säännösten perusteella,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Valtiontuki, jonka Saksan liittotasavalta aikoo toteuttaa RWE:n hyväksi ja jonka suuruus on 2,6 miljoonaa euroa, soveltuu sisämarkkinoille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti.

Näin ollen valtiontuen, jonka määrä on 2,6 miljardia euroa, täytäntöönpano on sallittua.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Saksan liittotasavallalle.

Tehty Brysselissä 11 päivänä joulukuuta 2023.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Johtava varapuheenjohtaja