



2024/2418

17.9.2024

**DECISIONE (UE) 2024/2418 DELLA COMMISSIONE**

**dell'11 dicembre 2023**

**relativa alla misura di aiuto di Stato SA.53625 (2021/C) cui la Germania ha dato esecuzione per il  
graduale abbandono della lignite**

*[notificata con il numero C(2023) 8551]*

**(Il testo in lingua inglese è il solo facente fede)**

**(Testo rilevante ai fini del SEE)**

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni, conformemente alle suddette disposizioni<sup>(1)</sup> e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

**1. PROCEDIMENTO**

- (1) A seguito di contatti che hanno preceduto la notifica, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), con notifica elettronica del 2 dicembre 2020, la Germania ha notificato alla Commissione il sostegno a Lausitz Energie Kraftwerke AG («LEAG») (la «misura LEAG») e a RWE Power AG («RWE») («misura RWE») a favore del graduale abbandono della produzione di energia elettrica da lignite (congiuntamente denominate la «misura»). La Germania ha presentato ulteriori informazioni il 13 e 14 gennaio 2021.
- (2) La Commissione ha ricevuto inoltre osservazioni spontanee presentate da terzi. Il 7 ottobre 2020 le osservazioni di Green Planet Energy («GPE») e di una parte anonima sono state inoltrate alla Germania affinché quest'ultima formulasse le sue osservazioni in merito; la Germania ha quindi risposto il 17 novembre 2020. Inoltre LEAG ha presentato osservazioni il 10 dicembre 2020.
- (3) Il 2 marzo 2021 la Commissione ha adottato una decisione («decisione di avvio») <sup>(2)</sup> per l'avvio del procedimento di indagine formale in relazione al sostegno erogato a favore di LEAG e RWE.
- (4) Il 1° aprile 2021 la Germania ha presentato le sue osservazioni in merito alla decisione di avvio. Oltre alle osservazioni della Germania, alla Commissione sono pervenute osservazioni da 27 terzi. Il 7 giugno 2021 LEAG e RWE hanno presentato le proprie osservazioni in merito alla decisione di avvio. Il 6 settembre 2021 la Germania ha presentato le proprie osservazioni sulle osservazioni di terzi e il 3 settembre 2021 ha risposto a una richiesta di informazioni della Commissione dell'11 agosto 2021.
- (5) Il 17 maggio 2022 è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* una comunicazione che invitava soggetti terzi a presentare osservazioni a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, in merito all'applicabilità e all'applicazione della disciplina della Commissione in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022 («disciplina sull'ambiente») <sup>(3)</sup> e, ove pertinente, in merito ai motivi di compatibilità stabiliti in tale disciplina, comprese le sezioni 3 e 4.12, in relazione alla misura LEAG e alla misura RWE nei confronti delle quali la Commissione aveva avviato l'indagine formale («consultazione pubblica») <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> GU C 177 del 7.5.2021, pag. 50; GU C 199 del 17.5.2022, pag. 9; GU C 131 del 14.4.2023, pag. 45.

<sup>(2)</sup> Decisione della Commissione, del 2 marzo 2021, relativa all'aiuto di Stato SA.53625 (2020/N) — Germania — Graduale abbandono della lignite (GU C 177 del 7.5.2021, pag. 50).

<sup>(3)</sup> GU C 80 del 18.2.2022, pag. 1.

<sup>(4)</sup> GU C 199 del 17.5.2022, pag. 9.

- (6) Con lettere del 18 maggio 2022, la Commissione ha informato la Germania e i terzi che avevano presentato osservazioni in seguito alla pubblicazione della decisione di avvio in merito all'invito pubblicato il 17 maggio 2022 e li ha invitati a presentare osservazioni.
- (7) La Germania non ha presentato osservazioni. La Commissione ha ricevuto osservazioni da 19 terzi. Il 17 giugno 2022 LEAG e RWE hanno presentato le loro osservazioni. Con lettera del 7 settembre 2022, la Germania ha comunicato che non intendeva presentare osservazioni in merito alle nuove osservazioni di terzi.
- (8) Il 23 dicembre 2022 la Germania ha presentato alla Commissione modifiche alla notifica del 2 dicembre 2020 in relazione alla misura RWE in considerazione dell'accordo con RWE del 4 ottobre 2022 per un graduale abbandono anticipato della produzione di energia elettrica a partire dal carbone entro il 2030 nella zona renana di estrazione di lignite («misura RWE modificata» o «misura notificata»).
- (9) Il 16 novembre 2022 la Commissione ha ricevuto osservazioni spontanee da otto parti in merito alla misura RWE modificata, che sono state trasmesse alla Germania il 2 dicembre 2022. L'11 gennaio 2023 la Germania ha presentato le proprie osservazioni in merito a quanto trasmesso.
- (10) Il 2 marzo 2023 la Commissione ha adottato una decisione che ha esteso il procedimento di indagine formale in relazione alla misura RWE («decisione di estensione») <sup>(5)</sup>.
- (11) Il 31 marzo 2023 la Germania ha presentato osservazioni in merito alla decisione di estensione. La Commissione ha ricevuto osservazioni da 12 terzi. Rispettivamente il 12 e il 15 maggio 2023 RWE e LEAG hanno presentato le loro osservazioni in merito alla decisione di estensione. Il 6 luglio 2023 la Germania ha presentato le proprie osservazioni in merito a quelle formulate da terzi.
- (12) La Germania ha convenuto in via eccezionale di rinunciare ai diritti conferiti ai sensi dell'articolo 342 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3 del regolamento n. 1/1958 <sup>(6)</sup> e di acconsentire all'adozione e alla notifica della presente decisione in inglese.

## 2. AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DECISIONE

- (13) La Commissione ritiene che alcuni dei fatti e delle circostanze descritti nella decisione di avvio siano cambiati in seguito all'adozione di tale decisione; in particolare, la misura RWE, di cui nella decisione di avvio, è stata modificata dopo l'adozione di tale decisione, nello specifico per quanto concerne le date di chiusura e il calcolo dei mancati profitti di RWE. Di conseguenza la Commissione ha esteso l'ambito di applicazione della sua indagine nella decisione di estensione.
- (14) L'ambito di applicazione della presente decisione è limitato alla valutazione della misura RWE modificata. L'indagine formale della Commissione in merito alla misura LEAG è in corso e la misura LEAG non rientra nell'ambito di applicazione della presente decisione, ma sarà valutata separatamente.
- (15) La Commissione rileva che la misura RWE, sia quella iniziale che quella modificata, non è concessa sulla base di un regime di aiuti e non costituisce un aiuto soggetto a notifica concesso sulla base di un regime di aiuti. La Commissione ritiene pertanto che si tratti di una misura di aiuto individuale, quale definito all'articolo 1, lettera e), del regolamento di procedura sugli aiuti di Stato <sup>(7)</sup>. La compensazione a favore di RWE e LEAG costituisce due misure individuali distinte che non rientrano nel contesto di un regime di aiuti. Ciò è dovuto alle considerazioni seguenti: i) la base giuridica (cfr. considerando 30) non definisce i beneficiari della misura in modo generale e astratto, ma indica in modo chiaro ed esplicito che vi sono due beneficiari (RWE e LEAG); ii) la compensazione è legata a una situazione specifica (il graduale abbandono della lignite); e iii) la base giuridica stabilisce gli importi specifici e distinti da versare ai due beneficiari e il periodo. Il comma 44, punto 1, della base giuridica stabilisce il diritto di RWE e LEAG a una compensazione pari rispettivamente a 2,6 miliardi di EUR e 1,75 miliardi di EUR. Inoltre la Germania e tali operatori hanno firmato il «contratto di diritto pubblico sulla riduzione e la cessazione della produzione di energia elettrica da lignite in Germania» («contratto del 2021»).

<sup>(5)</sup> GU C 131 del 14.4.2023, pag. 45.

<sup>(6)</sup> Regolamento n. 1 che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea (GU 17 del 6.10.1958, pag. 385/58).

<sup>(7)</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9).

### 3. DESCRIZIONE DETTAGLIATA DELLA MISURA NOTIFICATA

#### 3.1. Obiettivi climatici della Germania e obiettivo della misura notificata

- (16) La Germania mira a conseguire la neutralità in termini di gas a effetto serra entro il 2045. In tale contesto ha fissato un obiettivo intermedio per il 2030 che prevede una riduzione a livello nazionale delle emissioni di gas a effetto serra in tutti i settori economici di almeno il 65 % rispetto ai livelli del 1990. Gli obiettivi climatici nazionali della Germania sono sanciti dalla legge federale sui cambiamenti climatici (*Bundes-Klimaschutzgesetz*), approvata nel 2019 e modificata nel 2021. Per il periodo 2020-2030 la legge federale sui cambiamenti climatici definisce limiti annuali quantificati di emissioni di gas a effetto serra per sei settori distinti: energia, industria, edilizia, trasporti, agricoltura, rifiuti e altro. Gli obiettivi sono fissati in linea con i piani europei di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, seguendo una traiettoria lineare<sup>(8)</sup>. Inoltre i limiti di emissione previsti dal regolamento dell'UE sulla condivisione degli sforzi<sup>(9)</sup> (concernente il settore non ETS) sono giuridicamente vincolanti. Al fine di rimanere entro tali limiti, la Germania ritiene che l'obiettivo specifico per il settore dell'energia debba essere conseguito in tempo utile. Le emissioni di CO<sub>2</sub> del settore dell'energia dovranno essere ridotte da circa 257 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> eq. nel 2022<sup>(10)</sup> a 108 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> eq. entro il 2030.
- (17) La Germania ritiene che la riduzione della produzione di energia elettrica da carbone sia essenziale ai fini del conseguimento dei suoi obiettivi climatici. Le autorità tedesche prevedono pertanto di abbandonare gradualmente la produzione di energia elettrica da carbone al più tardi entro il 2038. Si tratta sia del carbon fossile che della lignite. Nel 2022 la produzione di energia elettrica da carbone rappresentava il 31 % del mix di energia elettrica della Germania, al quale la lignite contribuiva per il 20 %<sup>(11)</sup>. Secondo i dati preliminari, le centrali elettriche alimentate a lignite hanno emesso 110 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> nel 2021<sup>(12)</sup>, il che rappresenta circa il 51 % delle emissioni di CO<sub>2</sub> del settore dell'energia elettrica in quell'anno<sup>(13)</sup>.
- (18) Secondo le stime delle autorità tedesche, gli impianti a lignite di RWE interessati dall'abbandono graduale rappresentavano circa 67 milioni di tonnellate di emissioni di CO<sub>2</sub> nel 2018 e circa 52 milioni di tonnellate di emissioni di CO<sub>2</sub> nel 2019<sup>(14)</sup>. La Germania ha affermato che l'esatta quantificazione dei benefici ambientali della misura notificata è complessa e decisamente dipendente dalle ipotesi da formulare. Sulla base delle ipotesi utilizzate nel calcolo rivisto (cfr. sezione 3.6), la Germania ha calcolato che la misura notificata consentirebbe un risparmio lordo di 51 milioni di tonnellate di emissioni di CO<sub>2</sub>. Tuttavia, poiché il calcolo rivisto riguarda soltanto una parte e non tutte le centrali elettriche alimentate a lignite di RWE, tale stima sottostima in maniera significativa l'intero effetto e non è possibile indicare l'importo dell'aiuto per tonnellata di emissioni di CO<sub>2</sub> equivalente evitate. Tale dato sarebbe inoltre decisamente impreciso, in quanto non si terrebbe conto di un eventuale «effetto rimbalzo»<sup>(15)</sup>.

<sup>(8)</sup> Online: <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BjNR251310019.html>.

<sup>(9)</sup> Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 (GU L 156 del 19.6.2018, pag. 26).

<sup>(10)</sup> Online: <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.>

<sup>(11)</sup> Online: <https://www.ag-energiebilanzen.de/>. Secondo Strommix 2022, la produzione di energia elettrica da lignite è ammontata a 116 Twh, un dato che corrisponde a una quota del 20 %.

<sup>(12)</sup> *Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990-2022*, Umweltbundesamt, aprile 2023, pag. 23, disponibile all'indirizzo: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023\\_05\\_23\\_climate\\_change\\_20-2023\\_strommix\\_bf.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023_05_23_climate_change_20-2023_strommix_bf.pdf).

<sup>(13)</sup> Secondo la pubblicazione *Entwicklung der spezifischen Treibhausgas-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990 — 2022*, Umweltbundesamt, aprile 2023, pag. 23, nel 2021 le emissioni di CO<sub>2</sub> del settore dell'energia elettrica ammontavano a 215 milioni di tonnellate.

<sup>(14)</sup> Tale calcolo si basa sui dati specifici per categoria della piattaforma per la trasparenza di ENTSO-E sui volumi orari di produzione di energia elettrica valutati in considerazione del fattore di emissione per la lignite nella zona renana di estrazione della lignite e delle efficienze specifiche della centrale elettrica.

<sup>(15)</sup> L'aumento dell'efficienza spesso riduce i costi dei prodotti o dei servizi, che a loro volta possono aumentare il consumo (in ragione della riduzione dei prezzi), annullando in parte i risparmi iniziali. Questo fenomeno è noto come effetto «rimbalzo». Per maggiori informazioni online: <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/waste-resources/economic-legal-dimensions-of-resource-conservation/rebound-effects>.

- (19) La Germania sostiene inoltre che la base giuridica della misura notificata (descritta al considerando 30) prevede la cancellazione delle quote di emissioni di CO<sub>2</sub> corrispondenti alle ulteriori riduzioni delle emissioni determinate dalla chiusura degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati a lignite tenendo conto dell'intervento della riserva stabilizzatrice del mercato <sup>(16)</sup>. Nel determinare il numero di quote di CO<sub>2</sub> che saranno soppresse, le autorità tedesche tengono conto delle tecnologie sostitutive.
- (20) La Germania sostiene che la misura notificata mira a disattivare le centrali elettriche prima della fine del loro ciclo di vita tecnico ed economico, sulla base di un iter di disattivazione prevedibile e obbligatorio. Ciò comporta una riduzione della capacità di produzione di energia sul mercato, anche se la domanda di energia elettrica rimane invariata o aumenterà in futuro. Anche altri operatori del mercato beneficiano della prevedibilità fornita dall'iter di disattivazione obbligatorio, in quanto è loro chiaro anche quando le capacità di generazione usciranno dal mercato. Pertanto la riduzione della capacità di produzione di energia elettrica mediante il graduale abbandono delle centrali elettriche alimentate a lignite crea un margine per l'ulteriore espansione di altre capacità di produzione di energia elettrica, comprese quelle delle fonti energetiche rinnovabili.
- (21) La Germania sostiene inoltre che l'obiettivo della misura notificata è abbandonare gradualmente le centrali elettriche alimentate a lignite al fine di ridurre in modo significativo le emissioni di gas a effetto serra nel settore dell'energia elettrica, un traguardo questo che a sua volta porterà la Germania a conseguire il suo obiettivo di neutralità climatica entro il 2045 e l'obiettivo intermedio del 2030. La Germania sottolinea inoltre che, sebbene la presenza di fonti energetiche rinnovabili nel mix dell'energia elettrica tedesco sia già elevata (ad esempio, nel 2022, la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili è salita al 47 % <sup>(17)</sup> e nel primo trimestre del 2023 tale produzione è salita al 50,3 % del consumo di energia della Germania <sup>(18)</sup>), non è sufficiente per conseguire in tempo utile gli obiettivi di neutralità climatica fissati dalla Germania.
- (22) Secondo la Germania, indipendentemente dalla crescente penetrazione delle fonti energetiche rinnovabili, la riduzione delle emissioni associata al graduale abbandono della lignite è necessaria per conseguire gli obiettivi climatici della Germania. La crescente penetrazione delle fonti energetiche rinnovabili da sola aumenterebbe l'offerta sul mercato di energia elettrica esente da emissioni di carbonio senza creare emissioni nuove, ma non porterebbe a una riduzione sufficientemente rapida delle capacità di produzione di energia elettrica già esistenti che generano emissioni. Ciò vale in particolare per le centrali elettriche a lignite che presentano costi di esercizio relativamente bassi e una probabilità inferiore di essere espulse dal mercato rispetto alle alternative a combustibili fossili più costose e a minore intensità di emissioni (quali il gas). Pertanto, al fine di conseguire gli obiettivi, è necessario sia aumentare la penetrazione delle fonti energetiche rinnovabili che ridurre le capacità di produzione di energia elettrica esistenti basate su combustibili fossili. Di conseguenza, secondo la Germania, l'intervento dello Stato è necessario.

### 3.2. Elaborazione di misure strategiche

- (23) Al fine di ottenere consenso sociale in merito a una politica riveduta in materia di energia e clima, il 6 giugno 2018 il governo tedesco ha nominato la commissione per la crescita, i cambiamenti strutturali e l'occupazione («commissione relativa al carbone»), i cui membri rappresentavano un'ampia serie di soggetti sociali, politici ed economici.
- (24) Le proposte della commissione relativa al carbone sono state presentate nel gennaio 2019 e miravano a realizzare gli obiettivi climatici nazionali, conseguendo nel contempo gli obiettivi di sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica a prezzi accessibili e di salvaguardia delle prospettive per i lavoratori impiegati nelle regioni carbonifere. Per quanto concerne la produzione di energia elettrica da carbon fossile e lignite, detta commissione ha proposto il graduale abbandono entro il 2038. Al fine di conseguire tale obiettivo, essa ha proposto una combinazione di accordi di chiusura reciprocamente concordati di comune accordo tra il governo e gli operatori di lignite, nonché gare d'appalto volte a incoraggiare la chiusura anticipata delle centrali alimentate a carbon fossile e di piccole centrali alimentate a lignite.
- (25) Oltre alle proposte della commissione relativa al carbone, la Germania ha valutato le opzioni strategiche alternative seguenti al fine di conseguire le riduzioni previste in termini di emissioni di CO<sub>2</sub>: i) affidamento sul sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE («ETS») esistente e sugli obiettivi in materia di energie rinnovabili; ii) un prezzo minimo nazionale per il CO<sub>2</sub> per i settori già oggetto dell'EU ETS; e iii) chiusura sancita dalla regolamentazione senza compensazione. La Germania ha spiegato che tali opzioni non sono state accolte in considerazione delle motivazioni illustrate di seguito.

<sup>(16)</sup> La riserva stabilizzatrice del mercato mira a far fronte all'eccedenza di quote di emissioni accumulata nel sistema di scambio di quote di emissione dell'UE dal 2009 e a migliorare la resilienza del sistema a shock importanti, adeguando l'offerta di quote da mettere all'asta.

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

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

- (26) Opzione i): fare affidamento sull'EU ETS avrebbe determinato riduzioni delle emissioni a livello europeo, ma non avrebbe consentito di conseguire gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni in modo altrettanto mirato. Non sarebbe stato possibile pianificare in anticipo un percorso di chiusura graduale, che avrebbe avuto un impatto più significativo sulla sicurezza dell'approvvigionamento e sui lavoratori del settore.
- (27) Opzione ii): un prezzo minimo per il CO<sub>2</sub> avrebbe comportato costi più elevati tanto per il settore dell'energia quanto per l'industria. Ciò avrebbe arrecato svantaggi alle imprese tedesche e provocato distorsioni sul mercato interno. Come per l'opzione i), l'impatto sulla produzione di energia elettrica alimentata da carbone sarebbe stato difficile da prevedere e non sarebbe stato possibile pianificare in anticipo un percorso graduale di riduzione. Inoltre è difficile fissare tale prezzo a un livello corretto. Qualora il prezzo venisse fissato su livelli troppo bassi, sarebbe necessario più tempo per conseguire i risultati ambientali auspicati. Qualora il prezzo fosse fissato su livelli troppo elevati, ciò potrebbe portare alla chiusura improvvisa di una parte significativa della produzione di energia elettrica da carbone, una circostanza questa che potrebbe avere ripercussioni sociali negative e minacciare la sicurezza dell'approvvigionamento. Le medesime argomentazioni valgono per altre politiche aventi effetti comparabili, quali accise più elevate per il carbon fossile e la lignite, un'imposta sul carbonio o norme più rigorose in materia di prestazioni ambientali.
- (28) Opzione iii): la chiusura sancita dalla regolamentazione a partire dal 2020 senza alcuna compensazione avrebbe costituito un'ingerenza più marcata nei diritti di proprietà dei singoli operatori.
- (29) La Germania ha inoltre effettuato ulteriori valutazioni atte a contribuire a definire la concezione delle misure di graduale abbandono del carbone. In particolare la Germania ha esaminato la redditività prevista delle centrali elettriche alimentate a lignite in futuro e i costi aggiuntivi di ripristino delle miniere che i gestori si trovano a sostenere a causa del fatto che i loro impianti a lignite chiudono prima del previsto.

### 3.3. Base giuridica

#### 3.3.1. Base giuridica iniziale

- (30) La base giuridica iniziale della misura è la «legge relativa alla riduzione e alla cessazione della produzione di energia elettrica da carbone» (*Kohleversorgungsbeendigungsgesetz* — «KVBG» o «legge relativa alla chiusura»), adottata l'8 agosto 2020. La legge relativa alla chiusura fissa gli obiettivi seguenti per la riduzione e la cessazione della produzione di energia elettrica da carbone in Germania.

Tabella 1

#### Obiettivi per la produzione di energia elettrica da carbone in Germania

| Data dell'obiettivo | Livello-obiettivo generale (GW) | Obiettivo per il carbon fossile (GW) | Obiettivo per la lignite (GW) |
|---------------------|---------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| 31.12.2022          | 30                              | 15                                   | 15                            |
| 1.4.2030            | 17                              | 8                                    | 9                             |
| 31.12.2038          | 0                               | 0                                    | 0                             |

Fonte: legge relativa alla chiusura, articolo 1, parte 2, quarto comma.

- (31) Al fine di conseguire tali obiettivi di riduzione, la legge relativa alla chiusura prevede l'abbandono graduale e costante della produzione di energia elettrica da carbone. La concezione degli strumenti per tale graduale abbandono si è ispirata in larga misura alle proposte della commissione relativa al carbone. Per quanto riguarda la lignite, il graduale abbandono e la compensazione sono elaborate mediante una procedura negoziata tra il governo tedesco e gli operatori. Per quanto riguarda il carbon fossile, il graduale abbandono sarebbe incoraggiato mediante aste annuali dal 2020 al 2026, accompagnate da un iter di chiusura sancito dalla regolamentazione senza compensazione per il periodo 2027-2038<sup>(19)</sup>.

<sup>(19)</sup> Decisione della Commissione, del 25 novembre 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.58181 (2020/N) — Germania — Meccanismo di gara d'appalto per il graduale abbandono del carbon fossile in Germania (GU C 41 del 5.2.2021, pag. 1) («decisione sul graduale abbandono del carbon fossile in Germania»).

- (32) La Germania ha spiegato di non aver scelto di abbandonare gradualmente gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati a lignite mediante vendite all'asta, in quanto tali impianti sono indissolubilmente legati agli impianti di estrazione mineraria, una circostanza questa che richiede un approccio più sistemico. In considerazione del suo potere calorifico relativamente basso, che rende il trasporto su lunghe distanze antieconomico, la lignite è tradizionalmente consumata in luoghi situati nelle immediate vicinanze rispetto a quelli di estrazione. Pertanto le centrali elettriche della regione renana utilizzano lignite estratta nella medesima regione da miniere appartenenti esclusivamente a RWE. Ciò significa che le decisioni che incidono sulla durata di vita e sui volumi di estrazione delle miniere hanno implicazioni dirette sulle centrali elettriche adiacenti, dato che queste ultime non possono funzionare in assenza delle prime. La Germania ha inoltre dimostrato che, in ragione della vastità delle zone interessate, l'estrazione della lignite richiede lunghi orizzonti in termini di pianificazione territoriale e tempi di realizzazione lunghi per i cambiamenti dettati da tale pianificazione. Pertanto il calendario delle chiusure delle centrali si fonda altresì su considerazioni tecniche e di pianificazione, che renderebbero difficile la realizzazione di una vendita all'asta con risultati incerti. Tali considerazioni di pianificazione territoriale non esistono per le centrali tedesche alimentate a carbon fossile che possono importare il loro combustibile da luoghi lontani quali l'Australia. Inoltre vi sono soltanto due grandi operatori aventi una notevole capacità di produzione (RWE e LEAG che congiuntamente controllavano il 90 % della capacità di lignite in Germania all'inizio del processo di graduale abbandono del carbone), una circostanza questa che rende difficile effettuare un'asta effettivamente competitiva.
- (33) La legge relativa alla chiusura autorizza il governo tedesco a concludere un contratto di diritto pubblico con gli operatori di lignite al fine di disciplinare i termini e le condizioni della riduzione e della cessazione della produzione di energia elettrica da lignite <sup>(20)</sup>. Su tale base, la Germania e gli operatori di lignite hanno elaborato i termini e le condizioni inclusi nel contratto del 2021 il quale è stato approvato dal parlamento tedesco il 13 gennaio 2021.
- (34) In linea con la legge relativa alla chiusura, la Germania valuterà periodicamente l'impatto di tali strumenti di graduale abbandono, in particolare il loro contributo alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, nonché il loro impatto sulla sicurezza dell'approvvigionamento e sui prezzi dell'energia elettrica. Valutazioni sono previste per il 2022 <sup>(21)</sup>, il 2026, il 2029 e il 2032 <sup>(22)</sup>.
- (35) Oltre alla compensazione per la chiusura anticipata nel contesto della misura, la Germania intende compensare tre unità quando entreranno nel meccanismo di chiusura differita (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*) per 1-4 anni prima della loro chiusura definitiva <sup>(23)</sup>. Si tratta di due unità LEAG e di un'unità RWE (Niederaußem G o H). La compensazione per la chiusura anticipata, come descritta nella legge relativa alla chiusura e nel contratto del 2021, non includerebbe alcuna compensazione ricevuta per il meccanismo di chiusura differita. Quest'ultima compensazione è distinta e si baserebbe principalmente sui mancati profitti che le centrali elettriche avrebbero realizzato negli anni di permanenza nel meccanismo qualora fossero state autorizzate a continuare a operare sul mercato in tali anni. Detta compensazione si baserebbe su un approccio fisso basato su formule definito nell'allegato della base giuridica applicabile <sup>(24)</sup>. La Germania non ha notificato il meccanismo di chiusura differita alla Commissione ai fini della valutazione ai sensi delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato.

### 3.3.2. Modifica della base giuridica iniziale

- (36) Il 19 dicembre 2022 la Germania ha adottato la «legge per l'anticipazione del graduale abbandono della lignite nella zona renana di estrazione» <sup>(25)</sup> («legge di modifica»), che modifica la legge relativa alla chiusura. Il 16 dicembre 2022 la Germania e RWE hanno inoltre firmato un contratto di modifica («contratto di modifica») atto a modificare il contratto del 2021. La Germania ha presentato tali modifiche alla Commissione il 23 dicembre 2022.

<sup>(20)</sup> Articolo 1, parte 5, comma 49, della legge relativa alla chiusura.

<sup>(21)</sup> La Germania ha confermato che la valutazione per il 2022 è stata rinviata in ragione della crisi energetica. Tale valutazione dovrebbe essere completata quanto prima.

<sup>(22)</sup> Articolo 1, parte 7, comma 54, della legge relativa alla chiusura.

<sup>(23)</sup> Cfr. sezione 2.2.4 della decisione di avvio.

<sup>(24)</sup> Cfr. allegato 3 relativo al comma 50 della legge relativa alla chiusura.

<sup>(25)</sup> Titolo originale della legge: *Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier*. Online: [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgbl122s2479.pdf](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl122s2479.pdf).

- (37) La legge relativa alla chiusura (cfr. articolo 10 <sup>(26)</sup>), il contratto del 2021 (cfr. punto 25 <sup>(27)</sup>) e la legge di modifica (cfr. articolo 3 <sup>(28)</sup>) contengono una clausola sospensiva che subordina la compensazione a RWE all'approvazione dell'aiuto di Stato da parte della Commissione. Per quanto concerne il contratto di modifica, trattandosi di un atto che modifica il contratto del 2021 e dato che non vi è alcuna modifica dei termini della clausola sospensiva, la clausola sospensiva originaria di cui al contratto del 2021 rimane valida. L'aiuto non è stato ancora concesso e non sono stati ancora effettuati pagamenti a favore di RWE.
- (38) Il contratto del 2021 prevede la possibilità di modificarlo di comune accordo (punti 20 e 21). La Germania e RWE hanno fatto uso di questa possibilità per stipulare il contratto di modifica, che ha modificato le date di chiusura di talune unità RWE, come descritto nella sezione 3.5 della presente decisione.

### 3.4. Motivi che hanno portato all'avvio del procedimento di indagine formale

- (39) La Commissione nutreva dubbi circa la proporzionalità della misura RWE. La Commissione, sulla base delle informazioni disponibili e degli elementi descritti nella decisione di avvio, ha chiesto l'invio di chiarimenti e osservazioni sulle questioni seguenti (cfr. sezione 3.3.1 della decisione di avvio): i) mancati profitti destinati a protrarsi a lungo; ii) meccanismo di chiusura differita; iii) scenari alternativi presentati dalla Germania; e iv) costi aggiuntivi di ripristino delle miniere.

#### 3.4.1. Mancati profitti destinati a protrarsi a lungo

- (40) Nella decisione di avvio la Commissione ha sollevato dubbi (cfr. considerando da 123 a 132) in merito alle ipotesi che confluiscono nel calcolo dei mancati profitti della Germania per RWE e LEAG tanto nello scenario fattuale quanto in quello controfattuale. In particolare:
- a) durata di esercizio degli impianti a lignite in assenza della legge relativa alla chiusura: la Commissione ha espresso dubbi in merito al fatto che, in assenza della legge relativa alla chiusura, gli impianti a lignite funzionerebbero per altri 48-70 anni o che non richiederebbero investimenti sostanziali per il loro ammodernamento per consentire loro di raggiungere un ciclo di vita così lungo;
  - b) incertezze concernenti le proiezioni future: la Commissione si è chiesta se il tasso di attualizzazione del 7,5 % tenga sufficientemente conto degli elevati rischi e delle incertezze notevoli legati alle previsioni oppure se debbano essere previsti ulteriori meccanismi di correzione;

<sup>(26)</sup> «Le disposizioni relative all'aggiudicazione dell'appalto e all'acquisizione del diritto al supplemento sul carbon fossile nella gara d'appalto relativa al carbon fossile ai sensi dell'articolo 1, comma 18, punto 8, comma 20, punto 1, e commi 21 e 23, **le disposizioni sulla riduzione e sulla cessazione della produzione di energia elettrica basata sulla lignite ai sensi dell'articolo 1, parte 5, compreso il contratto di diritto pubblico concluso conformemente a tali disposizioni**, e le modifiche della legge sulla cogenerazione di calore ed energia elettrica di cui all'articolo 7 **non possono essere applicate fino a quando la Commissione europea non avrà concesso la sua approvazione ai sensi della normativa in materia di aiuti di Stato**. In caso di concessione dell'approvazione di cui alla frase 1, le disposizioni di cui a detta frase possono essere applicate soltanto in conformità e per la durata di cui alla rispettiva approvazione. Il ministero federale dell'Economia e dell'energia pubblicherà la data di notifica dell'approvazione ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato nella gazzetta federale». (traduzione in italiano di una traduzione automatica in inglese dell'atto originale; grassetto aggiunto).

<sup>(27)</sup> «**I diritti e gli obblighi** di una parte contraente ai sensi delle parti 1 e 2 del presente accordo **sono soggetti all'approvazione del presente accordo ai sensi della normativa in materia di aiuti di Stato e delle pertinenti disposizioni di cui [all'articolo 9 della legge relativa alla chiusura]** in merito alla riduzione e alla cessazione della produzione di energia elettrica basata sulla lignite da parte della Commissione europea o a una corrispondente notifica da parte della Commissione europea che l'esame ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato può essere concluso positivamente con mezzi diversi dall'approvazione. Il ministero federale dell'Economia e dell'energia informerà immediatamente i gestori delle centrali dell'esistenza di tale approvazione o notifica» (traduzione in italiano di una traduzione automatica in inglese dell'atto originale; grassetto aggiunto).

<sup>(28)</sup> «**Le disposizioni in materia di compensazione per la disattivazione degli impianti alimentati a lignite** ai sensi dei commi 44 e 45 della legge sulla cessazione della produzione di energia elettrica da carbone dell'8 agosto 2020 (Gazzetta ufficiale federale I, pag. 1818), modificata da ultimo dall'articolo 1 della legge per l'anticipazione del graduale abbandono della lignite nella zona renana di estrazione (Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier), del 19 dicembre 2022 (Gazzetta ufficiale federale I, pag. 2479), e le disposizioni relative alla compensazione per l'estensione della disattivazione ai sensi del comma 50, punto 1, frase 2, della legge sulla cessazione della produzione di energia elettrica da carbone **possono essere applicate soltanto se e nella misura in cui la Commissione europea ha concesso la sua approvazione ai sensi della normativa in materia di aiuti di Stato** o soltanto se e nella misura in cui la Commissione europea ha notificato che l'esame ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato può essere espletato in altro modo» (traduzione in italiano di una traduzione automatica in inglese dell'atto originale; grassetto aggiunto).

- c) prezzi del combustibile e del CO<sub>2</sub>: la Commissione ha espresso dubbi in merito al calcolo dei mancati profitti delle centrali, dal momento che il modello tedesco ha utilizzato le proiezioni dell'Agenzia internazionale per l'energia del 2018 e non sembra tenere conto dei più recenti sviluppi del mercato, in particolare degli aumenti del prezzo del CO<sub>2</sub> verificatisi nel 2019 e successivamente (ossia fino alla firma del contratto tra il governo tedesco e i due beneficiari) e di politiche climatiche più ambiziose a livello di UE;
- d) i dati a livello dei singoli impianti sono stati forniti soltanto per due unità, il che ha reso difficile per la Commissione verificare il calcolo della Germania per la chiusura di tutti gli impianti;
- e) la Germania non ha presentato alla Commissione un'analisi di sensibilità che le consentisse di valutare l'impatto dei parametri in ingresso sul risultato del modello.

#### 3.4.2. Meccanismo di chiusura differita

- (41) Nella decisione di avvio (cfr. considerando 133), la Commissione ha osservato che RWE e LEAG riceveranno altresì una compensazione per tre impianti quando questi entreranno nel meccanismo di chiusura differita ed ha espresso dubbi circa il fatto che tali versamenti supplementari siano necessari per la chiusura degli impianti.

#### 3.4.3. Scenari alternativi presentati dalla Germania

- (42) Nella decisione di avvio (cfr. considerando 134), la Commissione ha espresso dubbi in merito al fatto che gli scenari di anticipazione della disattivazione, che la Germania ha presentato come scenari alternativi per giustificare gli importi della compensazione, siano pertinenti ai fini della valutazione della proporzionalità. La Commissione ha rilevato che non è certo che l'opzione di anticipazione si concretizzerà effettivamente e, in caso affermativo, non è comunque certo che l'anticipazione si applicherebbe per tre anni e se verrebbe applicata a tutte le unità in chiusura dopo il 2030, come ipotizzato nello scenario della Germania.
- (43) Nella decisione di avvio (cfr. considerando 135), la Commissione ha inoltre osservato che, per quanto concerne soltanto la misura LEAG, secondo i calcoli della Germania, il valore attuale netto («VAN») dei mancati profitti previsti da LEAG non supererebbe il VAN dell'importo della compensazione in uno scenario in cui LEAG non espandesse le sue attività estrattive a Mühlrose e Welzow-Süd TA 2. La Commissione ha quindi espresso dubbi circa il fatto che la compensazione concessa a LEAG sia proporzionata.

#### 3.4.4. Costi aggiuntivi di ripristino delle miniere

- (44) Nella decisione di avvio (cfr. considerando da 137 a 139), la Commissione ha espresso dubbi in merito all'importo dei costi aggiuntivi, dato che lo studio BET/EY presentato dalla Germania si basa su date di chiusura diverse da quelle previste dalla legge relativa alla chiusura e si fonda su informazioni pubblicamente disponibili e riconosce che i costi possono variare.
- (45) Per quanto concerne la misura LEAG, la Commissione ha inoltre espresso dubbi in merito all'eventualità che lo scenario controfattuale debba includere o meno l'estensione alle sottosezioni di estrazione di Mühlrose e Welzow-Süd TA 2 ai fini della determinazione dei costi aggiuntivi, in quanto lo studio menzionato non ritiene che tale estensione sia necessaria affinché LEAG possa soddisfare la sua domanda in uno scenario in assenza della legge relativa alla chiusura.

### 3.5. Misura RWE modificata/sviluppi successivi alla decisione di avvio

- (46) Il 4 ottobre 2022 il governo tedesco e RWE hanno raggiunto un accordo in merito a un'anticipazione del graduale abbandono della lignite nella zona renana di estrazione della lignite entro il 2030, anziché entro il 2038, come precedentemente previsto<sup>(29)</sup>. La Germania ha annunciato che tale accordo contribuirà al conseguimento degli obiettivi di protezione del clima, rafforzando nel contempo la sicurezza dell'approvvigionamento nel contesto dell'attuale crisi energetica<sup>(30)</sup>. Le autorità tedesche hanno quindi modificato la legge relativa alla chiusura adottando la legge di modifica e firmando il contratto di modifica con RWE.

<sup>(29)</sup> Cfr. documento pubblicato dal ministero tedesco il 4 ottobre 2022 contenente gli elementi chiave dell'accordo, disponibile in tedesco all'indirizzo seguente: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/221004-Eckpunktepapier-RWE-Kohleausstieg.html>.

<sup>(30)</sup> Cfr. comunicato stampa pubblicato dal ministero tedesco il 4 ottobre 2022, disponibile in tedesco all'indirizzo seguente: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/10/20221004-bundeswirtschaftsminister-habeck-landesministerin-neubaur-und-rwe-verstaeandigen-sich-auf-beschleunigten-kohleausstieg-2030.html>.



- (47) Oltre alla legge di modifica e al contratto di modifica, la Commissione osserva altresì alcuni dei fatti e delle circostanze relativi al mercato dell'energia elettrica descritti nella decisione di avvio sono cambiati in seguito all'adozione di tale decisione. In particolare i prezzi dell'energia elettrica sono cambiati negli ultimi tempi. Il prezzo medio dell'energia elettrica del giorno prima sul mercato tedesco è aumentato, passando da 30,5 EUR/MWh nel 2020 a 96,8 EUR/MWh nel 2021. Tale tendenza è proseguita nel 2022, quando il prezzo medio del giorno prima ha raggiunto i 235,4 EUR/MWh e il contesto di mercato è diventato estremamente volatile, con prezzi medi mensili compresi tra 129 EUR/MWh e 465 EUR/MWh <sup>(31)</sup>. L'aumento e la volatilità estremi dei prezzi dell'energia elettrica sono stati influenzati, tra l'altro, dall'aggressione militare russa non provocata e ingiustificata nei confronti dell'Ucraina, avviata il 24 febbraio 2022, e dalla deliberata strumentalizzazione dei flussi di gas da parte della Russia. Inoltre, anche i prezzi delle quote di emissioni hanno seguito una tendenza al rialzo, passando da una media di 25 EUR/tCO<sub>2</sub> nel 2020, a 53 EUR/tCO<sub>2</sub> nel 2021 e a 81 EUR/tCO<sub>2</sub> nel 2022 <sup>(32)</sup>.
- (48) La Germania ha inoltre informato la Commissione che dal 2020 RWE ha chiuso sei unità alimentate a lignite, in linea con il calendario stabilito nella legge relativa alla chiusura.

Tabella 2

**Unità RWE chiuse dal 2020**

| Operatore | Nome dell'impianto                   | MW (netti)      | Data del trasferimento al meccanismo di chiusura differita | Data di chiusura |
|-----------|--------------------------------------|-----------------|------------------------------------------------------------|------------------|
| 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<br>(Brikettierung) | 120<br>(su 176) | -                                                          | 31.12.2022       |

- (49) Le principali caratteristiche della misura RWE modificata sono riepilogate nei considerando da 50 a 62. La Germania spiega che le altre disposizioni (ad esempio in materia di trattamento fiscale, garanzia di fondi per la coltivazione, clausola stragiudiziale) restano invariate.

**3.5.1. Rinvio della disattivazione definitiva di due unità da fine 2022 a marzo 2024**

- (50) Due unità (Neurath D e Neurath E, aventi una capacità di circa 600 MW ciascuna), la cui chiusura secondo la legge relativa alla chiusura e il contratto del 2021 era prevista entro il 31 dicembre 2022, rimarranno disponibili sul mercato fino al 31 marzo 2024. La Germania sostiene che ciò è finalizzato ad attenuare ulteriormente l'impatto dell'attuale crisi energetica, a risparmiare gas nel settore dell'energia elettrica e quindi a rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento.
- (51) Il governo tedesco può decidere, entro il 30 settembre 2023, se mantenere tali unità sul mercato fino al 31 marzo 2025 o trasferirle a una nuova riserva (*Reserve*). Tale nuova riserva non è ancora stata definita e non costituisce oggetto della presente decisione. Nella misura in cui tale nuova riserva comporti un aiuto di Stato, la Germania la notificherebbe conformemente all'obbligo di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

<sup>(31)</sup> Fonte: piattaforma per la trasparenza di ENTSO-E, disponibile all'indirizzo <https://transparency.entsoe.eu>.

<sup>(32)</sup> Fonte: dati provenienti da Platts Market Data.

- (52) Ai sensi del punto 3 del contratto di modifica, qualora la Germania decidesse di far proseguire l'attività di tali due unità per un ulteriore anno (dal 1° aprile 2024 al 31 marzo 2025), come descritto al considerando 51, RWE sosterrrebbe i costi di ammodernamento delle unità, i costi di adeguamento della pianificazione del personale, i costi di esercizio e il costo delle quote di emissioni di CO<sub>2</sub>. Allo stesso tempo, le entrate derivanti dalla commercializzazione di energia elettrica rimangono a RWE, nel rispetto di un massimale per le entrate di mercato introdotto per i produttori di energia elettrica dalla legge tedesca sul freno ai prezzi dell'energia elettrica (*Gesetz zur Einführung einer Strompreiskontrolle und zur Änderung weiterer energierechtlicher Bestimmungen vom 20. Dezember 2022*) e concepito per contribuire al finanziamento di misure volte ad alleviare i prezzi elevati dell'energia elettrica per i consumatori finali <sup>(33)</sup>.
- (53) La tabella modificata con le date di chiusura, che figura all'articolo 1, nono comma, della legge di modifica e all'allegato del contratto di modifica, è la seguente:

Tabella 3

**Impianti a lignite: entrata nel meccanismo di chiusura differita e date di chiusura (le date rivedute sono evidenziate in grassetto) <sup>(34)</sup>**

| Operatore  | Nome dell'impianto                   | MW (netti)      | Data del trasferimento al meccanismo di chiusura differita | Data di chiusura |
|------------|--------------------------------------|-----------------|------------------------------------------------------------|------------------|
| RWE        | Niederaußem D                        | 297             | -                                                          | 31.12.2020       |
| RWE        | Niederaußem C                        | 295             | -                                                          | 31.12.2021       |
| RWE        | Neurath B                            | 294             | -                                                          | 31.12.2021       |
| RWE        | Weisweiler E o F <sup>(35)</sup>     | 321             | -                                                          | 31.12.2021       |
| RWE        | Neurath A                            | 294             | -                                                          | 1.4.2022         |
| RWE        | Frechen/Wachtberg<br>(Brikettierung) | 120<br>(su 176) | -                                                          | 31.12.2022       |
| <b>RWE</b> | <b>Neurath D</b>                     | <b>607</b>      | -                                                          | <b>31.3.2024</b> |
| <b>RWE</b> | <b>Neurath E</b>                     | <b>604</b>      | -                                                          | <b>31.3.2024</b> |
| RWE        | Weisweiler E o F <sup>(36)</sup>     | 321             | -                                                          | 1.1.2025         |
| LEAG       | Jänschwalde A                        | 465             | 31.12.2025                                                 | 31.12.2028       |
| LEAG       | Jänschwalde B                        | 465             | 31.12.2027                                                 | 31.12.2028       |
| RWE        | Weisweiler G o H                     | 663<br>o<br>656 | -                                                          | 1.4.2028         |
| LEAG       | Jänschwalde C                        | 465             | -                                                          | 31.12.2028       |
| LEAG       | Jänschwalde D                        | 465             | -                                                          | 31.12.2028       |
| RWE        | Weisweiler G o H                     | 663<br>o<br>656 | -                                                          | 1.4.2029         |

<sup>(33)</sup> Per le centrali elettriche alimentate a lignite, il massimale delle entrate è fissato sulla base di una formula che tiene conto dei loro costi fissi e di esercizio.

<sup>(34)</sup> Le modifiche rispetto alla tabella 2 della decisione di avvio sono evidenziate in grassetto.

<sup>(35)</sup> Alla fine, l'unità E è stata scelta per il ritiro dal mercato in questa data.

<sup>(36)</sup> Alla fine, l'unità F è stata scelta per il ritiro dal mercato in questa data.

| Operatore                     | Nome dell'impianto       | MW (netti)      | Data del trasferimento al meccanismo di chiusura differita | Data di chiusura |
|-------------------------------|--------------------------|-----------------|------------------------------------------------------------|------------------|
| LEAG                          | Boxberg N                | 465             | -                                                          | 31.12.2029       |
| LEAG                          | Boxberg P                | 465             | -                                                          | 31.12.2029       |
| RWE                           | Niederaußem G o H        | 628<br>o<br>648 | -                                                          | 31.12.2029       |
| <b>RWE</b>                    | <b>Niederaußem K</b>     | <b>944</b>      | -                                                          | <b>31.3.2030</b> |
| <b>RWE</b>                    | <b>Neurath F (BoA 2)</b> | <b>1 060</b>    | -                                                          | <b>31.3.2030</b> |
| <b>RWE</b>                    | <b>Neurath G (BoA 3)</b> | <b>1 060</b>    | -                                                          | <b>31.3.2030</b> |
| RWE                           | Niederaußem G o H        | 628<br>o<br>648 | 31.12.2029                                                 | 31.12.2033       |
| Saale Energie <sup>(37)</sup> | 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) La Germania ha inoltre presentato i dati relativi all'apertura iniziale delle centrali elettriche di RWE e alle date di chiusura riportate nella tabella 4. La maggior parte (13 su 16) degli impianti di RWE è stata aperta tra la metà degli anni Sessanta e la metà degli anni Settanta, il che significa che tali impianti sono stati in servizio per circa 50-60 anni. Dei 16 impianti, tre sono più recenti e sono stati aperti rispettivamente nelle date indicate di seguito: Niederaußem K (data di apertura: 2003); Neurath F (BoA 2) (data di apertura: 2012); Neurath G (BoA 3) (data di apertura: 2012).
- (55) La Germania sostiene che, sulla base dei dati trasmessi da RWE alle autorità tedesche, i costi delle 14 centrali elettriche più datate tra le 16 di RWE sono (o sarebbero) stati ammortizzati al momento della loro chiusura ai sensi della legge relativa alla chiusura conformemente alle norme contabili di RWE.
- (56) La Germania sostiene inoltre che, secondo i dati forniti da RWE, le unità delle centrali elettriche di Neurath F e G avrebbero un valore contabile complessivo di circa 570 milioni di EUR al 31 marzo 2030. Tale valore contabile rappresenta i costi ammortizzati e non include beni (terreni). La Germania sottolinea che il piano di ammortamento è stato adeguato per tener conto dell'obbligo di disattivare le centrali conformemente alla legge relativa alla chiusura. I valori di cui sopra rispecchiano i valori contabili che sarebbero stati probabilmente ottenuti qualora il piano di ammortamento originario fosse stato mantenuto invariato. Inoltre non sono prese in considerazione le future spese in conto capitale per le ispezioni. Le due centrali elettriche sono regolarmente sottoposte a ispezioni e miglioramenti, solitamente ogni quattro anni, con un costo compreso tra 60 e 70 milioni di EUR ciascuna. L'ultima ispezione per Neurath F si è svolta nel 2023 e per Neurath G nel 2021.

<sup>(37)</sup> Saale Energie e EnBW non riceveranno una compensazione per la chiusura anticipata, in quanto le loro centrali elettriche (rispettivamente Schkopau A e B e Lippendorf S) non saranno tenute a chiudere prima di quanto già previsto dalle imprese stesse.

Tabella 4

**Impianti a lignite di RWE: data di apertura rispetto a data di chiusura**

| Operatore | Nome dell'impianto                   | Data di apertura/esercizio | Data di chiusura |
|-----------|--------------------------------------|----------------------------|------------------|
| RWE       | Niederaußem D                        | 1968                       | 31.12.2020       |
| RWE       | Niederaußem C                        | 1965                       | 31.12.2021       |
| RWE       | Neurath B                            | 1972                       | 31.12.2021       |
| RWE       | Weisweiler E o F <sup>(38)</sup>     | 1965, 1967                 | 31.12.2021       |
| RWE       | Neurath A                            | 1972                       | 1.4.2022         |
| RWE       | Frechen/Wachtberg<br>(Brikettierung) | 1962                       | 31.12.2022       |
| RWE       | Neurath D                            | 1975                       | 31.3.2024        |
| RWE       | Neurath E                            | 1976                       | 31.3.2024        |
| RWE       | Weisweiler E o F <sup>(39)</sup>     | 1965, 1967                 | 1.1.2025         |
| RWE       | Weisweiler G o H                     | 1974, 1975                 | 1.4.2028         |
| RWE       | Weisweiler G o H                     | 1974, 1975                 | 1.4.2029         |
| RWE       | Niederaußem G o H                    | 1974, 1974                 | 31.12.2029       |
| RWE       | Niederaußem K                        | 2003                       | 31.3.2030        |
| RWE       | Neurath F (BoA 2)                    | 2012                       | 31.3.2030        |
| RWE       | Neurath G (BoA 3)                    | 2012                       | 31.3.2030        |
| RWE       | Niederaußem G o H                    | 1974, 1974                 | 31.12.2033       |

**3.5.2. Anticipazione della disattivazione finale di tre unità da fine 2038 al 2030**

- (57) La chiusura di tre unità (Niederaußem K, Neurath F e Neurath G, aventi una capacità di circa 1 000 MW ciascuna) sarà anticipata dal 31 dicembre 2038 al 31 marzo 2030. La Germania sostiene che ciò significa ridurre di quasi il 50 % il tempo rimanente di esercizio di 3 GW delle centrali elettriche più recenti ed efficienti gestite da RWE.
- (58) La Germania rileva che le date di chiusura anticipate incidono in maniera significativa anche sui siti di estrazione mineraria che riforniscono tali tre unità, la cui chiusura è fissata prima di quanto inizialmente previsto. Più specificamente, nel contesto della misura RWE modificata, è stato convenuto che la miniera di Garzweiler produrrà una quantità significativamente inferiore di lignite nei prossimi anni.

<sup>(38)</sup> Alla fine, l'unità E è stata scelta per il ritiro dal mercato in questa data.

<sup>(39)</sup> Alla fine, l'unità F è stata scelta per il ritiro dal mercato in questa data.

- (59) Il governo tedesco può decidere, entro il 15 agosto 2026, se trasferire tali tre unità a una riserva (*Reserve*) fino al 31 dicembre 2033. Tale nuova riserva non è ancora stata definita e non costituisce oggetto della presente decisione. Nella misura in cui tale nuova riserva comporti un aiuto di Stato, la Germania la notificherebbe conformemente all'obbligo di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Se tali unità sono necessarie per la riserva in questione, il processo di pianificazione della miniera a cielo aperto non sarà più soggetto a modifiche rispetto allo scenario in cui tali unità verranno definitivamente chiuse entro il 2030. Inoltre anche il ripristino che inizierà nel 2030 continuerà a rimanere invariato.

### 3.5.3. Nessuna compensazione aggiuntiva a favore di RWE

- (60) La misura RWE modificata non prevede una compensazione supplementare a favore RWE in aggiunta al contratto del 2021, ma conferma piuttosto l'importo di 2,6 miliardi di EUR.
- (61) Secondo la Germania, le perdite in termini di entrate nel periodo 2030-2038 dovute alla gestione di circa 3 GW di capacità e ai costi aggiuntivi di riprogrammazione sono compensate, tra l'altro, da entrate superiori al previsto, derivanti da ulteriori 15 mesi di esercizio per Neurath D ed E tra il 2023 e il 1° trimestre del 2024.
- (62) La legge di modifica (articolo 1, quarto comma) e il contratto di modifica (punto 4) prevedono che il numero di rate per la corresponsione della compensazione a RWE sia ridotto da 15 a 10 e che le rate non siano di entità pari a quelle precedentemente previste. Le rate annuali per gli anni dal 2020 al 2023 saranno pari a 173 milioni di EUR, mentre quelle per gli anni dal 2024 al 2029 saranno pari a 318 milioni di EUR. In linea con la legge di modifica e il contratto di modifica, la prima rata corrisposta a RWE è dovuta il 31 dicembre 2020, fatta salva la clausola sospensiva, ossia la data in cui RWE ha chiuso la sua prima centrale.

### 3.6. Calcolo rivisto

- (63) Nel contesto delle osservazioni trasmesse il 23 dicembre 2022, le autorità tedesche hanno presentato alla Commissione calcoli riveduti dei mancati profitti per nove unità RWE che hanno già chiuso o la cui chiusura è prevista entro il 31 marzo 2025 <sup>(40)</sup>, in linea con la legge di modifica (articolo 1, nono comma) (il «calcolo rivisto»). Tale calcolo, datato 16 dicembre 2022, è stato effettuato da r2b energy consulting.
- (64) Sulla base di tale calcolo, il VAN dei mancati profitti di otto centrali RWE (in chiusura tra il 31 dicembre 2021 e il 31 marzo 2025) è di circa 2,2 miliardi di EUR (2,3 miliardi di EUR in termini nominali) e quindi superiore al VAN della compensazione concordata a favore di RWE, pari a 1,7 miliardi di EUR (2,6 miliardi di EUR in termini nominali) <sup>(41)</sup>. Pertanto, alla luce di tale calcolo, la Germania sostiene che l'importo della compensazione sia giustificato.
- (65) Dal calcolo rivisto emerge che otto delle nove unità RWE incluse in detto calcolo sono stimate registrare mancati profitti nel periodo compreso tra il 2021 e il 2026. Delle otto unità che presentano mancati profitti, cinque sono già state chiuse tra il 2021 e il 2022 (Neurath A e B, Niederaußem C, Weisweiler E e Frechen/Wachtberg), mentre la chiusura delle rimanenti tre (Weisweiler F e Neurath D ed E) è prevista al più tardi nel 2025. Per tutte e nove le unità contemplate nel calcolo rivisto, i mancati profitti sono stati calcolati soltanto per il periodo compreso tra la loro chiusura e la fine del 2026. I mancati profitti non superano mai tre anni dalla data di chiusura prevista per ciascuna centrale. Per la nona centrale inclusa nel calcolo rivisto (Niederaußem D), che è stata chiusa come prima unità il 31 dicembre 2020, non vengono vantati mancati profitti.
- (66) Per le sette unità la cui chiusura è prevista dopo il 2026 (Weisweiler G e H, Niederaußem H, K e G e Neurath F e G), nel calcolo rivisto non si tiene conto dei mancati profitti in quanto tali unità saranno disattivate dopo il 2026.

<sup>(40)</sup> Ai fini del calcolo rivisto, le unità Neurath D ed E, indicate come da chiudere entro il 31 marzo 2024 nella tabella 3 di cui sopra, dovrebbero essere chiuse il 31 marzo 2025, come se il governo federale avesse già deciso di mantenerle sul mercato per un altro anno (cfr. considerando 47). Secondo la Germania, ciò rende il calcolo rivisto più prudente, dal momento che l'esercizio prolungato di cui all'ipotesi in questione riduce i mancati profitti stimati.

<sup>(41)</sup> Se esaminato in termini nominali, l'importo della compensazione risulta superiore ai mancati profitti perché le rate della compensazione sono ripartite su un periodo di tempo più lungo (fino al 2030) rispetto ai mancati profitti (fino al 2026).

- (67) Il calcolo rivisto applica i parametri principali seguenti al fine di stimare i mancati profitti delle nove unità per le quali sono stati presentati i dati:
- 1) il calcolo presuppone che le centrali elettriche, come loro unica fonte di reddito, vendano energia elettrica di carico di base a prezzi di mercato corrispondenti alle quotazioni della borsa merci tedesca EEX. Più specificatamente,
    - a) per le unità già chiuse al momento della presentazione del calcolo rivisto alla Commissione (Neurath A e B, Niederaußem C e D, Weisweiler E), il calcolo utilizza le ipotesi relative ai prezzi dell'energia elettrica e del CO<sub>2</sub>, all'inflazione e al contesto normativo <sup>(42)</sup> secondo le aspettative del mercato immediatamente prima delle rispettive date di chiusura. Per i prezzi dell'energia elettrica e del CO<sub>2</sub>, il calcolo utilizza una media dei prezzi a termine per la consegna nel mese, nel trimestre o nell'anno pertinente (a seconda della disponibilità del prodotto) tra il 2021 e il 2026, registrati sulla borsa EEX nelle due settimane precedenti le rispettive date di chiusura;
    - b) per le quattro unità che sono state chiuse tra il 31 dicembre 2022 e il 31 marzo 2025 (Frechen/Wachtberg, Weisweiler F e Neurath D ed E), le ipotesi relative ai prezzi dell'energia elettrica e del CO<sub>2</sub>, all'inflazione e al contesto normativo <sup>(43)</sup> sono state adottate in base alle recenti aspettative del mercato disponibili al momento della presentazione del calcolo rivisto. Per i prezzi dell'energia elettrica e del CO<sub>2</sub>, il calcolo utilizza una media dei prezzi a termine per la consegna nel mese, nel trimestre o nell'anno pertinente (a seconda della disponibilità del prodotto) tra il 2021 e il 2026, registrati sulla borsa EEX tra il 21 ottobre 2022 e il 4 novembre 2022;
  - 2) per quanto riguarda i costi del combustibile per l'approvvigionamento di lignite, i costi variabili di estrazione della lignite sono stati stimati a 1,5 EUR/MWh(th), mentre i costi fissi per l'estrazione della lignite sono stati stimati a 4,7 EUR/MWh(th). Tali ipotesi sono state tratte da uno studio indipendente condotto dall'Öko-Institut e pubblicato nel gennaio 2022 <sup>(44)</sup>. Quando sono divisi per unità di produzione, i costi totali di estrazione mineraria sono considerati stabili in considerazione del breve periodo di durata dello scenario controfattuale. I costi fissi, che costituiscono la parte più rilevante dei costi totali di estrazione mineraria, richiedono in genere più tempo per adeguarsi alle variazioni dei volumi di produzione.
- (68) Il calcolo utilizza le caratteristiche tecniche principali di ciascuna centrale, quali l'efficienza, la produzione di energia elettrica, i costi fissi, i tassi tipici di disponibilità e utilizzo. I costi fissi si basavano su valori rappresentativi per la rispettiva classe delle centrali elettriche e corrispondono alle risultanze di cui allo studio di Öko-Institut.
- (69) Le entrate derivanti dalla produzione di calore e dal mercato di bilanciamento non sono state incluse nel calcolo rivisto.
- (70) Per le unità in chiusura tra il 31 dicembre 2022 e il 31 marzo 2025, nel calcolo è applicato un massimale per le entrate di mercato dal 1° dicembre 2022 al 30 aprile 2024. La base giuridica per l'attuazione del massimale per le entrate di mercato è stabilita dalla legge tedesca sul freno ai prezzi dell'energia elettrica. Quando i prezzi dell'energia elettrica previsti superano tale massimale, lo Stato tedesco riscuote il 90 % delle entrate di mercato eccedenti detto massimale. Il livello del massimale, come stabilito nella legge tedesca sul freno ai prezzi dell'energia elettrica, è influenzato dal costo delle quote di CO<sub>2</sub>. Un prezzo del CO<sub>2</sub> di 81 EUR/t (che era il prezzo medio del mercato a pronti nel 2022) determina un massimale pari a circa 160 EUR/MWh. La legge tedesca sul freno ai prezzi dell'energia elettrica prevede l'applicazione del massimale dal 1° dicembre 2022 al 30 giugno 2023 così come la possibilità di prorogarlo fino al 30 aprile 2024, previa decisione da parte del governo tedesco. Alla fine, il governo tedesco ha deciso di non prorogare l'applicazione del massimale oltre il 30 giugno 2023. Le autorità tedesche sottolineano che il massimale per le entrate di mercato incide sui mancati profitti di una sola centrale (Frechen/Wachtberg), dato che la chiusura delle altre unità RWE alimentate a lignite avverrà dopo la fine del periodo di attuazione del massimale o è avvenuta prima che il governo tedesco adottasse piani concreti in relazione al massimale.

<sup>(42)</sup> Ciò riguarda l'attuazione del massimale sulle entrate di mercato.

<sup>(43)</sup> Ciò riguarda l'attuazione del massimale sulle entrate di mercato.

<sup>(44)</sup> 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*. Disponibile all'indirizzo: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/die-deutsche-braunkohlenwirtschaft-2021>. Questo studio costituisce un aggiornamento (contenente dati fino al 2021) di studi precedenti che analizzano gli aspetti economici dell'estrazione di lignite e della produzione di energia elettrica da lignite, che hanno contribuito all'accertamento dei fatti da parte della commissione relativa al carbone.

- (71) Per Neurath D ed E, la cui chiusura è stata rinviata al 31 marzo 2024 con possibilità di proroga della data di chiusura al 31 marzo 2025, il calcolo tiene conto soltanto dei mancati profitti realizzati a partire da quest'ultima data.
- (72) Il costo medio ponderato del capitale (*weighted average cost of capital* — «WACC» <sup>(45)</sup>), utilizzato per attualizzare i mancati profitti e i pagamenti compensativi, è stato fissato a 7,5 milioni.
- (73) Tenuto conto delle dimensioni significative della capacità di generazione che esce dal mercato in ragione del graduale abbandono anticipato della lignite, si tiene conto dell'effetto sistemico che ne deriva per i prezzi dell'energia elettrica in Germania. In particolare, nello scenario controfattuale, i prezzi dell'energia elettrica sono inferiori rispetto allo scenario effettivo, dato che nel primo caso sono in esercizio più unità e si può soddisfare una maggiore domanda con capacità di produzione relativamente più economiche. Al fine di quantificare l'effetto di tale scenario, il calcolo rivisto utilizza i risultati di due analisi che valutano l'effetto del graduale abbandono di due centrali nucleari (Isar 2 e Neckarwestheim 2) sul mercato tedesco dell'energia elettrica <sup>(46)</sup>. Le autorità tedesche sostengono che l'impatto stimato sui prezzi nel mercato tedesco potrebbe essere considerato rappresentativo anche per la produzione di energia elettrica da lignite, dal momento che le due tecnologie hanno posizioni relativamente analoghe nell'ordine di merito e tendono ad avere tassi di utilizzo elevati. L'effetto della chiusura anticipata è inizialmente relativamente debole (dato che le prime unità chiuse secondo il calendario presentano dimensioni relativamente modeste), ma diventa più marcato con il passare degli anni e la chiusura di una capacità maggiore. Nello scenario controfattuale i prezzi dell'energia elettrica sono quindi inferiori dell'1,7 % nel 2023 e del 3,2 % nel 2026 rispetto allo scenario fattuale.
- (74) La Germania ha sostenuto che, data la metodologia applicata, non è necessario presentare un aggiornamento del calcolo rivisto sulla base dei dati più recenti disponibili (dal secondo trimestre del 2023) per le tre unità che saranno chiuse nel gennaio e nel marzo del 2025 (Weisweiler F e Neurath D ed E) <sup>(47)</sup>. Il calcolo utilizza come due parametri principali, che incidono in modo significativo sulle entrate e sui costi e sono soggetti a incertezza e a frequenti fluttuazioni, i prezzi dei prodotti soggetti a contratti a termine dell'energia elettrica e delle quote di CO<sub>2</sub>, che i gestori di centrali a lignite acquistano di norma per garantire (o coprire) il loro margine operativo per i mesi e gli anni a venire. Il mercato tedesco dell'energia elettrica, uno dei mercati più sviluppati e liquidi in Europa, consente agli operatori del mercato di coprire volumi sufficienti fino a tre anni prima della consegna effettiva <sup>(48)</sup>. Di conseguenza la Germania ha spiegato che, in uno scenario controfattuale, sarebbe possibile una situazione nella quale l'entrata sul mercato delle tre unità sarebbe avvenuta tra il 21 ottobre 2022 e il 4 novembre 2022 (quando i dati del mercato per tali unità sono stati estratti ai fini del calcolo rivisto) e dette unità avrebbero messo in atto transazioni di copertura del loro margine per diversi mesi o anni di attività dopo la data di chiusura prevista nello scenario fattuale. Ciò sarebbe possibile vendendo i volumi di energia elettrica che si prevede di produrre e acquistando una quantità corrispondente o quote corrispondenti di emissioni al fine di coprire l'impronta di carbonio dell'energia elettrica prodotta. La Germania ha quindi sostenuto che il calcolo rivisto non deve essere aggiornato in quanto le tre unità RWE avrebbero potuto utilizzare strumenti di mercato standard per garantire i mancati profitti calcolati al momento dell'estrazione dei dati per il calcolo rivisto.

<sup>(45)</sup> Il WACC rappresenta il costo del capitale di un'impresa in cui ciascuna categoria di capitale è ponderata in maniera proporzionale. Il WACC è calcolato moltiplicando il costo di ciascuna fonte di capitale (debito e capitale proprio) per la relativa ponderazione in base al valore di mercato, sommando poi i prodotti tra loro al fine di determinare il totale. Il WACC è utilizzato anche come tasso di attualizzazione per i flussi di cassa futuri nell'analisi dei flussi di cassa attualizzati.

<sup>(46)</sup> I risultati di tali analisi sono stati pubblicati dall'Öko-Institut il 6 settembre 2022 (<https://blog.oeko.de/atomausstieg-mythen-zu-streckbetrieb-und-laufzeitverlaengerung/>) e da enervis il 29 settembre 2022 ([https://enervis.de/wp-content/uploads/2022/09/20220929\\_enervis-Pressmitteilung\\_AKW-Weiterbetrieb-erhoeht-Versorgungssicherheit-und-reduziert-Gasverbrauch.pdf](https://enervis.de/wp-content/uploads/2022/09/20220929_enervis-Pressmitteilung_AKW-Weiterbetrieb-erhoeht-Versorgungssicherheit-und-reduziert-Gasverbrauch.pdf)). Le due centrali nucleari disponevano di una capacità combinata di 2,8 GW, mentre nel caso di specie le unità alimentate a lignite aventi una capacità combinata di 3,2 GW verrebbero ritirate dal mercato entro la fine del 2026, momento finale del calcolo rivisto.

<sup>(47)</sup> Il contributo di tali tre unità alla somma totale dei mancati profitti nel calcolo rivisto è pari al 22 % (ovvero a 479 milioni di EUR) in termini di VAN. Di questi, 348 milioni di EUR si concretizzano nel 2025 e 131 milioni di EUR nel 2026.

<sup>(48)</sup> Cfr., ad esempio, *BloombergNEF European Utility Hedging Profiles 2021*, 21 aprile 2021, online: <https://about.bnef.com/>.

- (75) La Germania sostiene inoltre che l'introduzione di un meccanismo per aggiornare il calcolo della compensazione sulla base delle ipotesi più recenti non è giustificata per la misura RWE modificata, in quanto le ipotesi utilizzate per calcolare i mancati profitti nell'ambito del calcolo rivisto erano prossime alla chiusura effettiva di tali unità [cfr. considerando 67 (1)]. La Germania sottolinea che, in linea di principio, un meccanismo di aggiornamento ai sensi del punto 433 della disciplina sull'ambiente sarebbe necessario soltanto se la chiusura delle centrali avvenisse più di tre anni dopo la concessione della compensazione per tali chiusure. Secondo la Germania, ciò serve a garantire che le ipotesi su cui si basa il calcolo siano attuali al momento della chiusura effettiva delle centrali elettriche. Per le unità di produzione di energia elettrica già chiuse al momento della presentazione del calcolo rivisto alla Commissione, la Germania dichiara di aver calcolato i mancati profitti sulla base di ipotesi e aspettative di mercato esistenti immediatamente prima delle date di chiusura pertinenti. Le altre unità per le quali sono stati calcolati i mancati profitti saranno chiuse nel periodo compreso tra il 31 dicembre 2022 e il 31 marzo 2025. La Germania sostiene che ciò avverrà non oltre tre anni dopo la notifica della decisione della Commissione, che coinciderà con il momento della concessione dell'aiuto (cfr. considerando 78). Di conseguenza, secondo la Germania, non è necessario un meccanismo di aggiornamento.

### 3.7. Bilancio

- (76) Il bilancio della misura RWE modificata ammonta a 2,6 miliardi di EUR e sarà finanziato dal bilancio federale della Germania. La compensazione sarà versata in 10 rate annuali: per gli anni dal 2020 al 2023, la rata sarà di 173 milioni di EUR e per gli anni dal 2024 al 2029 sarà di 318 milioni di EUR.

### 3.8. Momento e durata della concessione

- (77) Il momento di concessione della misura RWE modificata è la notifica della decisione della Commissione. L'erogazione finale dei fondi avverrà il 31 dicembre 2029.

### 3.9. Beneficiario

- (78) La misura notificata è una sovvenzione a favore di RWE Power AG. RWE Power AG occupa 8 800 persone, di cui circa 7 500 sono legate all'industria della lignite. RWE Power AG è una controllata al 100 % di RWE AG. Secondo le informazioni pubblicamente disponibili, al 15 marzo 2023 si stima che l'87 % delle azioni di RWE AG fosse detenuto da investitori istituzionali e il 13 % da persone fisiche (compresi dipendenti). Dal 15 marzo 2023 il principale azionista di RWE AG è la società Qatar Holding LLC avente una partecipazione pari al 9,1 %.
- (79) RWE AG è una società del settore dell'energia tedesco attiva nella produzione e nel commercio di energia elettrica. Secondo lo studio di mercato condotto dall'autorità tedesca garante della concorrenza, nel 2020 RWE AG ha prodotto circa il 25 % del totale della zona di mercato Germania-Lussemburgo, il che l'ha resa il produttore con la maggiore capacità di produzione con 67,8 TWh <sup>(49)</sup>. Nel 2021 le entrate totali di RWE AG ammontavano a circa 24,5 miliardi di EUR.
- (80) Le autorità tedesche confermano che né RWE AG né RWE Power AG sono imprese in difficoltà quali definite negli orientamenti della Commissione sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà <sup>(50)</sup>.
- (81) Le autorità tedesche confermano inoltre che né RWE AG né RWE Power AG sono oggetto di un ordine di recupero pendente a seguito di una precedente decisione della Commissione che dichiara un aiuto illegale e incompatibile con il mercato interno <sup>(51)</sup>.

<sup>(49)</sup> Online: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Marktmachtbericht\\_2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Marktmachtbericht_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

<sup>(50)</sup> Comunicazione della Commissione — Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (GU C 249 del 31.7.2014, pag. 1).

<sup>(51)</sup> Cfr. Sentenza del Tribunale del 13 settembre 1995, *TWD/Commissione*, cause riunite T-244/93 e T-486/93, ECLI:EU:T:1995:160, punto 56. Cfr. anche comunicazione della Commissione — Comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili (GU C 247 del 23.7.2019, pag. 1).



### 3.10. Cumulo e trasparenza

- (82) La Germania conferma che rispetterà i punti 56 e 57 della disciplina sull'ambiente. Gli aiuti previsti dalla misura notificata non possono essere cumulati con aiuti ad hoc o *de minimis* o con finanziamenti dell'Unione in relazione ai medesimi costi ammissibili.
- (83) La Germania garantirà il rispetto di obblighi di trasparenza di cui ai punti da 58 a 61 della disciplina sull'ambiente. I dati pertinenti della misura notificata saranno pubblicati su un sito web nazionale che stabilirà un collegamento con il registro per la trasparenza della Commissione: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency>.

## 4. OSSERVAZIONI DA PARTE DI TERZI

- (84) Numerosi terzi hanno presentato le proprie osservazioni in seguito alla pubblicazione della decisione di avvio, della consultazione pubblica e della decisione di estensione.
- (85) In seguito alla pubblicazione della decisione di avvio, numerosi terzi (27) hanno presentato le proprie osservazioni. Osservazioni dei due beneficiari (LEAG e RWE), degli azionisti di LEAG (EPH e PPF Investments — PPF) e del consiglio centrale di gruppo (*Konzernbetriebsrat*) di LEAG. Tra le osservazioni delle società figuravano quelle di GPE, osservazioni identiche sono state presentate inoltre da otto società locali del settore dell'energia («otto imprese locali») mentre altre due imprese locali del settore dell'energia hanno presentato osservazioni identiche tra loro («due imprese locali»). Sette organizzazioni non governative (ONG) hanno inviato osservazioni, così come i tre Stati tedeschi (Land) nei quali si trovano i giacimenti minerari di LEAG e RWE, ossia Renania settentrionale-Vestfalia, Sassonia e Brandeburgo. Hanno presentato osservazioni anche un'associazione di comuni (Lausitzrunde), in cui si trovano i giacimenti minerari di LEAG, e l'associazione che rappresenta l'industria della lignite in Germania («DEBRIV»).
- (86) In seguito alla pubblicazione della consultazione pubblica, numerosi terzi (19) ha presentato osservazioni. Alla Commissione sono pervenute osservazioni dai due beneficiari (LEAG e RWE), dagli azionisti di LEAG (EPH e PPF) e dal consiglio centrale di gruppo di LEAG. Tra le osservazioni presentate dalle società figuravano quelle di GPE, osservazioni identiche da parte delle otto imprese locali e osservazioni identiche da parte delle due imprese locali. Anche DEBRIV, l'Ufficio europeo per l'ambiente («UEA»), Greenpeace e ClientEarth hanno presentato osservazioni.
- (87) Il 16 novembre 2022 la Commissione ha ricevuto osservazioni spontanee identiche dalle otto imprese locali in merito alla misura RWE modificata.
- (88) In seguito alla pubblicazione della decisione di estensione, diversi terzi (12) hanno presentato le loro osservazioni. Osservazioni sono pervenute dai due beneficiari (LEAG e RWE), oltre a osservazioni identiche da parte delle otto imprese locali, osservazioni da parte di GPE e di ClientEarth.
- (89) Le osservazioni presentate da terzi sono sintetizzate di seguito nelle seguenti categorie: i) osservazioni concernenti la sussistenza di un aiuto (cfr. sezione 4.1); ii) osservazioni sulla base giuridica per la compatibilità (cfr. sezione 4.2); e iii) osservazioni circa la compatibilità dell'aiuto (cfr. sezione 4.3).
- (90) La presente decisione si concentrerà sulle osservazioni formulate da terzi in merito all'ambito di applicazione della presente decisione.

### 4.1. Sussistenza di un aiuto

#### 4.1.1. RWE

- (91) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio RWE ha affermato che la misura non costituisce un aiuto di Stato. RWE ha sostenuto che si tratta di un risarcimento dei danni subiti in quanto la legge relativa alla chiusura viola il diritto di proprietà di RWE e pertanto non vi è alcun vantaggio economico conferito a RWE.

- (92) Secondo RWE, tale ingerenza nel diritto di proprietà è compatibile con l'articolo 14 della legge costituzionale tedesca (*Grundgesetz* — «GG») soltanto qualora lo Stato preveda una compensazione adeguata a tale proposito. L'importo della compensazione dipende dalla rilevanza economica degli interessi giuridici coinvolti, ossia dal valore delle posizioni patrimoniali e dal valore dei diritti di proprietà sequestrati, nonché dagli oneri aggiuntivi associati all'ingerenza in questione. La tutela di cui all'articolo 14 GG riguarda: i) la proprietà delle centrali e dei terreni e la rispettiva utilizzabilità delle centrali elettriche e delle miniere per produrre energia elettrica e quindi generare profitti; ii) il diritto di creare e gestire l'intera attività di «produzione di energia elettrica da lignite» (RWE ha sostenuto che il graduale abbandono tedesco del nucleare potrebbe essere utilizzato come analogia); iii) la proprietà irrevocabile di miniere, completamente svalutata dagli obblighi di disattivazione; e iv) le licenze di esercizio illimitate ai sensi della legge tedesca sul controllo delle emissioni per le centrali elettriche e le miniere interessate dalla legge relativa alla chiusura.
- (93) RWE ha sostenuto che, come riconoscimento degli impegni di capitale a lungo termine e dei piani relativi al personale e agli investimenti necessari per progetti di questo tipo e dimensioni, essa gode di una tutela costituzionale rafforzata e di rilievo del legittimo affidamento. La prospettiva a lungo termine è inerente all'attività di produzione di energia elettrica da lignite. Tale tutela particolarmente forte del legittimo affidamento aumenta notevolmente l'intensità dell'ingerenza nelle posizioni patrimoniali RWE.
- (94) RWE ha sostenuto di aver adempiuto i propri obblighi in relazione all'EU ETS, il quale, a suo avviso, disciplina in modo esaustivo la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> da parte delle centrali interessate. Tuttavia l'obbligo di disattivazione previsto dalla legge relativa alla chiusura richiede un ulteriore contributo alla protezione del clima da parte delle centrali RWE, il che comporta un onere eccezionale (*Sonderopfer*) che deve essere preso in considerazione ai fini della compensazione.
- (95) RWE ha inoltre asserito che le autorità tedesche hanno agito in veste di un operatore in un'economia di mercato al momento della firma del contratto del 2021 con gli operatori. La Germania avrebbe dovuto valutare ex ante se la soluzione di graduale abbandono del carbone garantita contrattualmente fosse preferibile o almeno equivalente a una soluzione puramente normativa, la cui forma costituzionale o applicabilità avrebbe dovuto essere valutata ex ante. RWE sostiene che, in tale contesto, le autorità tedesche abbiano agito come un soggetto razionale stipulando un contratto che conferisce loro i diritti in esso previsti e, al tempo stesso, le esonera con certezza del diritto dall'obbligo di corrispondere una compensazione che sarebbero altrimenti state costrette a versare in forza del diritto nazionale o internazionale. Pertanto, secondo RWE, non vi è alcun elemento di aiuto di Stato.
- (96) Nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, RWE ha nuovamente affermato che la misura non costituisce un aiuto. A suo avviso, la compensazione totale è inferiore al danno complessivo subito da RWE e pertanto a quest'ultima non viene concesso alcun vantaggio.

#### 4.1.2. LEAG

- (97) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio e sulla consultazione pubblica, LEAG ha espresso dubbi circa la qualificazione della misura come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Nello specifico, LEAG ritiene che la misura non le conferisca un vantaggio economico, in quanto la compensazione è inferiore al danno finanziario causato dalla legge relativa alla chiusura. Qualora le autorità tedesche non avessero concesso una compensazione adeguata, gli operatori avrebbero avuto il diritto di ottenere un risarcimento dei danni, in quanto secondo l'impresa la legge relativa alla chiusura viola il suo diritto di proprietà ai sensi dell'articolo 14, primo comma, frase 2, GG e l'articolo 1 della convenzione europea dei diritti dell'uomo («CEDU») e dell'articolo 13 del trattato sulla Carta dell'energia (*Energy Charter Treaty* — «ETC»). Secondo LEAG, l'utilizzabilità della sua proprietà viene completamente annullata, il che costituisce una violazione particolarmente grave dei suoi diritti, di conseguenza le disposizioni in materia di contenuti e limitazioni sono soggette a requisiti di proporzionalità più rigorosi.
- (98) Nelle sue osservazioni sulla decisione di avvio, LEAG ha sostenuto che il legittimo affidamento degli operatori di lignite, che trovava riscontro altresì nei piani approvati per la lignite per le miniere a cielo aperto, fosse in contrasto con la decisione di imporre per legge il graduale abbandono anticipato del carbone, dopo che gli operatori avevano preso decisioni decisive in materia di investimenti per la costruzione delle centrali elettriche e lo sviluppo delle miniere a cielo aperto. LEAG ha pertanto sostenuto che sussiste un legittimo affidamento circa la prosecuzione delle attività estrattive e la gestione delle centrali elettriche alimentate a lignite.

- (99) Inoltre, nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, LEAG ha asserito che il periodo transitorio concesso per il graduale abbandono della lignite nel caso di specie è insufficiente. A suo avviso, la chiusura anticipata scaglionata delle centrali elettriche alimentate a lignite prevista dalla legge relativa alla chiusura non è di per sé idonea a dissipare le preoccupazioni di natura costituzionale. La Germania deve pertanto fornire una compensazione finanziaria al fine di stabilire la proporzionalità dell'ingerenza nelle posizioni patrimoniali interessate. LEAG sostiene che la compensazione finanziaria deve porre i gestori delle centrali elettriche alimentate a lignite e delle miniere a cielo aperto almeno nella stessa posizione in cui si troverebbero se fosse stato loro concesso un periodo transitorio misurato secondo le norme pertinenti. Secondo LEAG, la norma pertinente per la determinazione della compensazione di una miniera a cielo aperto deve tenere conto del volume di produzione necessario per consentire l'ammortamento degli investimenti effettuati e ancora da effettuare presso la miniera a cielo aperto (compresi i costi di ricoltivazione) e la generazione di un profitto adeguato, e al tempo stesso del volume di produzione necessario per portare la miniera a cielo aperto in una posizione finale adeguata approvata con decisione definitiva dell'organo giurisdizionale (volume residuo di produzione necessario). Il tempo necessario a tal fine si basa pertanto sul tasso di estrazione tecnicamente possibile e sui fabbisogni di combustibile delle centrali elettriche alimentate a lignite. Per una centrale elettrica alimentata a lignite, deve trattarsi delle entrate necessarie per consentire l'ammortamento dei costi di costruzione e di ammodernamento, nonché la generazione di un profitto adeguato. Una centrale elettrica alimentata a lignite può generare reddito soltanto se alimentata da una miniera a cielo aperto collegata. L'esaurimento del periodo transitorio necessario presuppone quindi che una miniera a cielo aperto che garantisca l'approvvigionamento possa comunque essere gestita in maniera economicamente ragionevole per un periodo corrispondente, compresa la copertura dei costi di ripristino della miniera. L'importo della compensazione deve quindi corrispondere quanto meno alle entrate che avrebbero potuto essere generate nel periodo transitorio.
- (100) LEAG ha sostenuto altresì che i costi aggiuntivi sono danni indiretti cagionati dal graduale abbandono anticipato obbligatorio del carbone, in quanto i costi sono causati direttamente dall'espropriazione (o dall'intervento equivalente all'espropriazione). A suo avviso, i danni indiretti sono danni patrimoniali che non comportano una perdita di diritti o di sostanza, ma rappresentano un onere eccezionale (*Sonderopfer*), ad esempio attraverso una riduzione del valore.
- (101) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica e sulla decisione di estensione, LEAG ha ribadito la propria opinione secondo cui la misura non si configura come un aiuto di Stato.
- (102) Anche le società madri di LEAG, EPH e PPFI, hanno presentato osservazioni in merito alla decisione di avvio, nelle quali concordano circa il fatto che la misura non può essere considerata un aiuto di Stato in quanto si limita a compensare la perdita di diritti, proprietà e opportunità commerciali. In particolare, EPH e PPFI ritengono che, in assenza di compensazione da parte della Germania, gli operatori dovrebbero comunque essere compensati per la chiusura ai sensi dell'ECT.

#### 4.1.3. Imprese

- (103) Nelle sue osservazioni sulla decisione di avvio, GPE ha ritenuto che la compensazione costituisca un aiuto di Stato e si è rammaricata del fatto che le condizioni del vantaggio e della selettività fossero state valutate congiuntamente come un'unica condizione.
- (104) Nelle loro osservazioni sulla decisione di avvio, le otto imprese locali hanno sostenuto che la compensazione costituisce un aiuto di Stato. Dette società sostengono che la compensazione vada oltre un semplice risarcimento dei danni e conferisca pertanto un vantaggio selettivo a RWE. Esse riconoscono che ai sensi della GG è possibile, in linea di principio, un risarcimento dei danni, ma asseriscono che ciò avviene soltanto in circostanze eccezionali nelle quali sussiste un onere eccezionale (*Sonderopfer*). Tali società sostengono che non esiste alcun diritto a ricevere protezione nei confronti di modifiche normative fino a quando tutti gli investimenti non siano stati completamente ammortizzati<sup>(52)</sup>. Esse fanno riferimento a un documento giuridico pubblicato dal servizio scientifico (*Wissenschaftlicher Dienst*) del parlamento tedesco nel 2018, nel quale, sulla base della sentenza della Corte costituzionale sulle chiusure di centrali nucleari, si conclude che in linea di principio dovrebbe essere possibile, ai sensi del diritto tedesco, chiudere impianti più datati che sono già stati ammortizzati senza riconoscere alcuna compensazione<sup>(53)</sup>. A loro avviso, delle 16 unità RWE, 13 sono entrate in servizio prima del 1976 e dovrebbero pertanto essere state ammortizzate alla data odierna.

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

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

- (105) Nelle loro osservazioni in merito alla decisione di avvio le due imprese locali sostengono che la compensazione costituisce un aiuto di Stato che va al di là di un semplice risarcimento dei danni e conferisce pertanto un vantaggio selettivo a RWE. Esse sottolineano che il diritto di proprietà, sancito dall'articolo 14 GG, non tutela le future prospettive di reddito o di profitto. Pur ammettendo che la limitazione dell'uso della proprietà sia tutelata anche ai sensi della GG e si applichi agli impianti di produzione di energia elettrica, ciò non è applicabile parimenti alle attività estrattive. Tali imprese spiegano che le autorizzazioni (*Hauptbetriebspläne*) sono in genere concesse soltanto per due o tre anni e che pertanto l'uso della proprietà nel caso delle miniere non va oltre tali periodi di autorizzazione. Esse sostengono inoltre che le discussioni circa il graduale abbandono del carbone si protraggono da tempo e che le imprese non potevano quindi aspettarsi che la situazione normativa per loro vantaggiosa perdurasse nel tempo. Dette società spiegano inoltre che soltanto un onere eccezionale (*Sonderopfer*) o un caso di particolari difficoltà (*Härtefall*) dà diritto a una compensazione a favore di un'impresa che subisca limitazioni all'uso della sua proprietà. I lunghi periodi di transizione, la possibilità di convertirsi a un altro combustibile per la produzione di energia elettrica e il fatto che numerosi impianti sono stati ammortizzati portano a una situazione nella quale non sussiste alcun tale caso di particolari difficoltà.

#### 4.1.4. Associazioni/ONG

- (106) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, ClientEarth ha ritenuto che la compensazione costituisca un aiuto di Stato. A suo avviso, a RWE viene concesso un vantaggio selettivo, in quanto è improbabile che un organo giurisdizionale nazionale conceda un risarcimento danni corrispondente agli importi promessi dalle autorità tedesche a RWE. Un risarcimento danni ai sensi della GG tedesca sarebbe ammissibile soltanto se l'intervento dello Stato comportasse un onere eccezionale. L'articolo 14 GG non riguarda i) le modifiche, la cancellazione o la scadenza di licenze ai sensi della legge sul controllo delle emissioni (*Bundesimmissionsschutzgesetz*) né della legge sulle attività di estrazione mineraria (*Bundesberggesetz*)<sup>(54)</sup>; ii) investimenti interamente ammortizzati<sup>(55)</sup>; iii) la perdita di opportunità di vendita e mancati profitti o la perdita di altri piani basati sull'aspettativa che una situazione giuridica favorevole rimanga invariata<sup>(56)</sup>. Client Earth sostiene inoltre che l'impatto negativo delle nuove normative sul valore degli attivi non può essere compensato dopo l'ammortamento degli investimenti<sup>(57)</sup>, aggiungendo che gli operatori di lignite dovrebbero sostenere di aver nutrito un legittimo affidamento circa la prosecuzione della loro attività e di subire difficoltà economiche indebite eccessive a causa del graduale abbandono del carbone stabilito per legge. ClientEarth menziona il documento del servizio scientifico del parlamento tedesco e a uno studio commissionato dal ministero dell'Ambiente<sup>(58)</sup>, che forniscono ulteriori dettagli in merito al quadro giuridico in materia di compensazioni nel contesto del graduale abbandono del carbone.
- (107) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, DEBRIV ha asserito che la misura non conferisce un vantaggio alle società del settore della lignite interessate. Al contrario, tali società avrebbero potuto chiedere un risarcimento danni ai sensi del diritto costituzionale tedesco, della CEDU e dell'ECT nel caso in cui non fosse stato concesso loro un risarcimento adeguato ai sensi della legge relativa alla chiusura delle centrali a carbone o del contratto del 2021. L'ammontare delle richieste di risarcimento per i mancati profitti e per i costi, i danni, le spese supplementari e gli svantaggi economici causati dal graduale abbandono della lignite è quanto meno pari, o addirittura significativamente superiore, alla compensazione concessa.

#### 4.1.5. Stati tedeschi

- (108) Tre Stati tedeschi (Brandeburgo, Sassonia e Renania settentrionale-Vestfalia) hanno presentato osservazioni in seguito alla decisione di avvio. Tali osservazioni relative esclusivamente alla misura LEAG non saranno presentate in dettaglio nella presente decisione, in quanto la misura LEAG non rientra nell'ambito di applicazione della presente decisione (cfr. considerando 13 e 14).

<sup>(54)</sup> Cfr. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 06.12.2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/23, Rn. 231 für atomrechtliche Genehmigungen.

<sup>(55)</sup> Cfr. 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.

<sup>(56)</sup> Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 06.12.2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/23, Rn. 270; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Auflage 2018, Artikel 14 Rn. 19.

<sup>(57)</sup> BVerwG NVwZ 2009, S. 1443.

<sup>(58)</sup> Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, [https://www.bet-energie.de/fileadmin/redaktion/PDF/Studien\\_und\\_Gutachten/Gutachten\\_Folgekosten/Gutachten\\_Folgekosten\\_Braunkohleausstieg\\_Abschlussbericht.pdf](https://www.bet-energie.de/fileadmin/redaktion/PDF/Studien_und_Gutachten/Gutachten_Folgekosten/Gutachten_Folgekosten_Braunkohleausstieg_Abschlussbericht.pdf).

- (109) La Renania settentrionale-Vestfalia ha affermato che la data attuale di graduale abbandono della lignite per RWE è fissata molto prima di quanto previsto per la società sulla base delle licenze di esercizio finali per le sue centrali elettriche. Tale divieto operativo stabilito per legge a partire dal 2038 al più tardi (o al 2035 qualora sia esercitata l'opzione di anticipazione della disattivazione) costituisce un'ingerenza nella gestione propria di RWE. Secondo la Renania settentrionale-Vestfalia, RWE sarebbe certamente in grado di impugnare tali ingerenze nelle sue attività commerciali e la svalutazione dei suoi attivi aziendali nel contesto di un procedimento giudiziario facendo riferimento alla tutela della proprietà garantita dalla GG.

#### 4.2. Base giuridica per la compatibilità

##### 4.2.1. RWE

- (110) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, RWE ha asserito di ritenere che la disciplina sull'ambiente non sia applicabile per due motivi. Innanzitutto RWE fa riferimento alle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, nella quale l'impresa stessa aveva sostenuto che la misura non costituisce un aiuto di Stato (cfr. considerando 92 e seguenti). Dato che la disciplina sull'ambiente descrive i criteri utilizzati dalla Commissione per esaminare la compatibilità delle misure considerate aiuti di Stato, l'entrata in vigore della disciplina non è pertinente ai fini della valutazione della compensazione.
- (111) In secondo luogo, RWE sostiene che la disciplina sull'ambiente non sia applicabile in ragione dell'ambito di applicazione temporale di tali orientamenti. Ai sensi del punto 466 della disciplina sull'ambiente, la Commissione afferma di intendere applicare tale disciplina a tutti gli aiuti soggetti a notifica concessi o da concedere a partire dal 27 gennaio 2022, ma non vi è alcuna disposizione esplicita che stabilisca se e quando detta disciplina debba applicarsi anche agli aiuti già notificati prima di tale data. RWE sottolinea che la misura è stata notificata prima del 27 gennaio 2022, rendendo inapplicabile la disciplina sull'ambiente. RWE ritiene che la misura sia già stata attuata nel 2020, quando è iniziato il percorso di chiusura per RWE, con l'entrata in vigore della legge relativa alla chiusura. Le prime erogazioni dei pagamenti annuali erano dovute nel dicembre 2020 e nel dicembre 2021, ma i pagamenti sono stati sospesi in conformità dell'obbligo di sospensione di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Pertanto RWE ritiene che il presunto aiuto sia stato concesso prima del 27 gennaio 2022 e che l'obbligo di sospensione sia stato rispettato.
- (112) Nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, RWE ha sostenuto che, anche qualora fosse qualificata come aiuto di Stato, la misura sarebbe comunque compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, indipendentemente dal fatto che la disciplina sull'ambiente si applichi o meno. RWE ha sostenuto che la disciplina sull'ambiente non si applica alla misura e ha sottolineato che tale disciplina è stata adottata soltanto dopo l'adozione della decisione di avvio.

##### 4.2.2. LEAG

- (113) Nelle sue osservazioni a seguito della consultazione pubblica, LEAG ha ammesso che, sebbene la disciplina sull'ambiente possa avere un'applicabilità retroattiva al caso, la sua applicazione non è giustificata. Una valutazione ai sensi della disciplina sull'ambiente comporta gravi svantaggi e mette in discussione la rapida conclusione del procedimento.
- (114) Nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, LEAG ha ribadito che la disciplina sull'ambiente non è applicabile, in quanto, ai sensi del punto 466 della stessa, detta disciplina si applica soltanto agli aiuti concessi a partire dal 27 gennaio 2022. Anche qualora la misura fosse considerata un aiuto, essa sarebbe stata comunque concessa prima del 27 gennaio 2022, dato che la legge relativa alla chiusura e il contratto del 2021 sono entrati in vigore prima dell'adozione della disciplina sull'ambiente. LEAG ha asserito altresì che, anche qualora la misura dovesse essere considerata un aiuto di Stato e fosse valutata ai sensi della disciplina sull'ambiente, essa sarebbe compatibile con la sezione 4.12 di quest'ultima.
- (115) LEAG fa inoltre riferimento alla giurisprudenza che opera una distinzione tra il momento di concessione e quello della corresponsione dell'aiuto<sup>(59)</sup>. LEAG sostiene che, in assenza di un versamento effettivo della compensazione, che nel caso di specie è anch'esso soggetto all'approvazione della Commissione ai sensi dell'articolo 10 della legge relativa alla chiusura, non vi è neppure una violazione del divieto di attuazione di cui all'articolo 3 del regolamento di procedura sugli aiuti di Stato. La formulazione del divieto di attuazione menziona una tale distinzione tra la creazione della domanda di risarcimento e la corresponsione effettiva, dal momento che, ai sensi dell'articolo 3 di tale regolamento, l'aiuto non deve essere attuato prima che la Commissione abbia adottato, o si ritenga abbia adottato, una decisione di autorizzazione dell'aiuto in questione.

<sup>(59)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 2013, *Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg*, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, punto 40.

- (116) Nelle loro osservazioni sulla consultazione pubblica, gli azionisti di LEAG (EPH e PPFI) hanno espresso il parere secondo cui la disciplina sull'ambiente non si applica in quanto la compensazione non si configura come un aiuto di Stato. Anche qualora si trattasse di un aiuto di Stato, quest'ultimo sarebbe stato concesso prima dell'entrata in vigore della disciplina sull'ambiente, in quanto i fatti pertinenti sono l'entrata in vigore della legge relativa alla chiusura (agosto 2020) o la firma del contratto del 2021 (febbraio 2021). Anche qualora la disciplina sull'ambiente fosse applicabile, la misura sarebbe in ogni caso compatibile con il mercato interno, in quanto sarebbero soddisfatte tutte le condizioni di cui alle sezioni 3 e 4.12 di detta disciplina.
- (117) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, il consiglio centrale di gruppo (*Konzernbetriebsrat*) di LEAG ha affermato che la disciplina sull'ambiente non si applica al caso di specie.

#### 4.2.3. Imprese

- (118) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, GPE ha sostenuto che il ricorso all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE come base giuridica per la valutazione sia discutibile, in quanto tale disposizione riguarda gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche. Tuttavia in questo caso non vi è sviluppo di un'attività/una regione economica, ma piuttosto una cessazione di un'attività economica. Al fine di illustrare ulteriormente la presunta inadeguatezza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, GPE ha fatto riferimento alla decisione del Consiglio, del 10 dicembre 2010, sulla chiusura di miniere di carbone non competitive <sup>(60)</sup>, nel contesto della quale la base giuridica utilizzata era l'articolo 107, paragrafo 3, lettera e), TFUE. GPE ha affermato altresì che il semplice fatto che la precedente disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia <sup>(61)</sup> non contenga disposizioni relative agli aiuti per la chiusura non significa che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE sia necessariamente e automaticamente la base giuridica corretta per tale misura.
- (119) Nelle sue osservazioni a seguito della consultazione pubblica, GPE ha fatto riferimento al punto 466 della disciplina sull'ambiente e ha dichiarato che l'aiuto sotto forma di compensazione è stato concesso a RWE e LEAG al momento dell'adozione della legge relativa alla chiusura nel 2020 e al più tardi al momento della firma del contratto del 2021 tra le autorità tedesche e RWE (febbraio 2021) e che pertanto la disciplina sull'ambiente non è applicabile. A tale proposito, GPE cita la giurisprudenza relativa alla causa *Magdeburg* <sup>(62)</sup>, nella quale è stato stabilito che un aiuto è concesso quando viene concesso il diritto legale di ottenerlo. GPE ha pertanto ritenuto che, dato che la disciplina sull'ambiente è stata adottata dopo la presunta concessione dell'aiuto, la valutazione dovrebbe essere effettuata direttamente ai sensi del trattato.
- (120) Nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, GPE ha ribadito i punti di vista riepilogati al considerando 120 e ha aggiunto che il fatto che alcune modifiche siano state apportate tramite il contratto di modifica non ha l'effetto di modificare gli elementi chiave della misura, che dovrebbero essere valutati direttamente ai sensi del trattato.
- (121) Nelle loro osservazioni a seguito della consultazione pubblica, le otto imprese locali hanno asserito che la disciplina sull'ambiente conferma l'illegittimità dell'aiuto e dà luogo alle critiche presentate da tali società in seguito della decisione di avvio.
- (122) Nelle loro osservazioni in merito alla consultazione pubblica, le due imprese locali hanno affermato che la disciplina sull'ambiente è applicabile. Esse fanno riferimento al punto 466 della disciplina sull'ambiente e alla clausola di sospensione di cui al contratto del 2021 e rilevano che, poiché il versamento della compensazione non è ancora stato concesso nel caso di specie, essendo giuridicamente dipendente dall'approvazione della Commissione, è applicabile l'ambito di applicazione della disciplina sull'ambiente ai sensi del punto 466 della stessa.

<sup>(60)</sup> Decisione 2010/787/UE del Consiglio, del 10 dicembre 2010, sugli aiuti di Stato per agevolare la chiusura di miniere di carbone non competitive (GU L 336 del 21.12.2010, pag. 24).

<sup>(61)</sup> Comunicazione della Commissione — Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 (GU C 200 del 28.6.2014, pag. 1).

<sup>(62)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 2013, *Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg*, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200.

## 4.2.4. Associazioni/ONG

- (123) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, DEBRIV ha affermato che, anche qualora la misura costituisca un aiuto di Stato (circostanza appunto contestata, cfr. considerando 108), la disciplina sull'ambiente non è applicabile, in quanto si applica esclusivamente agli aiuti concessi a partire dal 27 gennaio 2022. Nel caso di specie, qualora si dovesse ritenere che la misura costituisca un aiuto, essa sarebbe stata comunque concessa prima del 27 gennaio 2022, dato che la legge relativa alla chiusura era già entrata in vigore il 14 agosto 2020 e il contratto del 2021 è stato firmato il 10 febbraio 2021. Secondo la giurisprudenza <sup>(63)</sup>, l'unico momento rilevante ai fini della concessione dell'aiuto è quello in cui il beneficiario dell'aiuto acquisisce un diritto legale all'aiuto ai sensi del diritto nazionale applicabile e pertanto l'aiuto sarebbe già stato concesso nel momento in cui tale diritto è sorto. Inoltre, anche qualora la Commissione ritenesse applicabile la disciplina sull'ambiente, la misura sarebbe in ogni caso compatibile con il mercato interno e dovrebbe essere valutata ai sensi della sezione 4.12.1, in quanto riguarda la chiusura di attività carbonifere redditizie e né RWE né LEAG sono imprese in difficoltà ai sensi degli orientamenti della Commissione sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà <sup>(64)</sup>. Il punto 425 della disciplina sull'ambiente copre integralmente tanto le perdite di profitto quanto i danni e gli svantaggi economici aggiuntivi, e pertanto gli elementi della compensazione nel caso di specie rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina sull'ambiente.
- (124) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, ClientEarth ha affermato che l'aiuto previsto dalla legge relativa alla chiusura era già stato concesso al momento della firma del contratto del 2021. Sebbene il contratto contenga una clausola che fa riferimento all'approvazione della Commissione, la validità giuridica di tale contratto non è tecnicamente soggetta all'autorizzazione degli aiuti di Stato e conferisce pertanto a RWE il diritto di ottenere la compensazione, in linea con la giurisprudenza <sup>(65)</sup>. Il contratto di modifica non modifica tale diritto. Poiché la disciplina sull'ambiente non è applicabile per i motivi di cui al considerando 124, l'unica base giuridica possibile per la compatibilità è l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE. Tuttavia tale disposizione consente solo le misure di aiuto destinate allo sviluppo di un'attività economica e la misura in questione non soddisfa tale criterio in quanto è diretta alla chiusura delle attività interessate. Se del caso, l'unica attività economica sostenuta dalla misura è il passaggio dalla produzione di energia elettrica da carbone alle energie rinnovabili, ma per tali misure esistono altre norme specifiche per valutare la compatibilità del sostegno pubblico, che non sono soddisfatte nel caso di specie. ClientEarth ha sottolineato inoltre che un'altra possibilità sarebbe quella di ricorrere all'articolo 107, paragrafo 3, lettera e), TFUE, che prevede la possibilità per il Consiglio di adottare norme relative alla compatibilità di altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.
- (125) Nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, ClientEarth ha ribadito che la disciplina sull'ambiente non sarebbe applicabile. A suo avviso, il riferimento alla sentenza *Freistaat Sachsen* <sup>(66)</sup> per giustificare l'applicabilità della disciplina sull'ambiente implica una lettura erranea di tale sentenza. Conformemente al punto 44 di tale sentenza, le norme dell'Unione di diritto sostanziale devono essere interpretate nel senso che non riguardano situazioni consolidate anteriormente alla loro entrata in vigore, salvo che emerga chiaramente dalla loro formulazione, dalla loro finalità o dal loro impianto sistematico che si deve ad esse attribuire tale effetto. Nel caso di specie, le autorità tedesche hanno deciso di compensare RWE per la chiusura di centrali elettriche a lignite nella piena consapevolezza dell'assenza di orientamenti della Commissione in merito alla compatibilità di questo tipo di aiuti. Di conseguenza, al momento della concessione della compensazione a RWE, la Germania sapeva che la valutazione di tale intervento sarebbe stata effettuata direttamente ai sensi del trattato. Inoltre, facendo riferimento al punto 46 di detta sentenza, ClientEarth sostiene che occorre operare una distinzione tra le nozioni di «dare esecuzione» a un aiuto e «concedere un aiuto». Al punto 49 di tale sentenza la Corte ha ritenuto che l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento di procedura sugli aiuti di Stato, a norma del quale la Commissione procede all'esame della notifica non appena questa le è pervenuta, prescriveva semplicemente a tale istituzione un particolare obbligo di diligenza e non costituisce quindi una norma di applicazione *ratione temporis* dei criteri di valutazione della compatibilità con il mercato comune dei progetti di aiuti notificati.

<sup>(63)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 2013, *Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg*, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, punto 40.

<sup>(64)</sup> Comunicazione della Commissione — Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (GU C 249 del 31.7.2014, pag. 1).

<sup>(65)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 2013, *Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg*, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, punto 41.

<sup>(66)</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2008, *Commissione/Freistaat Sachsen*, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709.

- (126) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, Greenpeace ha affermato che la disciplina sull'ambiente non si applica alla misura in ragione del punto 466 della stessa, in quanto la legge relativa alla chiusura è entrata in vigore già il 21 dicembre 2020 e pertanto la valutazione deve essere effettuata direttamente ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE. A suo avviso, l'aiuto potrebbe rientrare nell'ambito di applicazione della sezione 4.12.1 della disciplina sull'ambiente, ma ciò non è necessario, adeguato e proporzionato. L'articolo 4.12.2 della disciplina sull'ambiente non si applicherebbe, in quanto l'intero processo della commissione relativa al carbone e la relazione concernente la legge relativa alla chiusura depongono a sfavore di tale applicabilità.

#### 4.3. **Compatibilità degli aiuti**

##### 4.3.1. *Sviluppo di un'attività economica*

###### 4.3.1.1. RWE

- (127) RWE ha sostenuto che la misura contribuisce in modo significativo a promuovere lo sviluppo di un'attività economica ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.
- (128) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, RWE ha fatto riferimento alla decisione della Commissione sul graduale abbandono del carbon fossile in Germania<sup>(67)</sup> e ha sottolineato che la stessa argomentazione si applica al graduale abbandono della lignite e persino in misura maggiore, in quanto il contributo ambientale dell'anticipazione del graduale abbandono della lignite è ancora maggiore. Da un lato, le emissioni specifiche di CO<sub>2</sub> derivanti dalla produzione di energia elettrica basata sulla lignite sono superiori a quelle della produzione di energia elettrica da carbon fossile. Dall'altro, i costi di produzione dell'energia elettrica basata sulla lignite sono inferiori, di conseguenza l'ulteriore espansione delle centrali che utilizzano energie rinnovabili in assenza di ulteriori misure governative sarebbe l'ultima ragione a obbligare le centrali elettriche basate sulla lignite a uscire dal mercato. Inoltre l'impegno della Germania volto a cancellare le quote di emissioni di CO<sub>2</sub> risparmiate (cfr. considerando 19) esclude la possibilità di trasferire le emissioni verso altri settori o altri Stati membri, il che rafforza ulteriormente l'efficacia del graduale abbandono del carbone attuato dalla Germania.
- (129) RWE ha sostenuto inoltre che la misura garantisce prevedibilità e certezza del diritto e promuove pertanto lo sviluppo non soltanto dell'attività economica di produzione di energia elettrica da lignite, ma anche del settore dell'energia nel suo complesso, in quanto tutti gli operatori del mercato necessitano di affidabilità in merito all'iter di disattivazione degli impianti alimentati da lignite ai fini delle loro future decisioni di investimento. Ciò vale per le imprese che producono energia elettrica a partire dalla lignite, che devono modificare a lungo termine la pianificazione delle miniere a cielo aperto, ma anche per gli operatori del mercato che desiderano sfruttare il divario di capacità che ne deriva come opportunità per effettuare nuovi investimenti, dato che anch'essi sosterebbero inutili rischi di investimento e potrebbero astenersi dagli investimenti stessi qualora l'applicabilità stessa di un iter di chiusura prescritto dalla legge rimanesse discutibile per anni a causa di controversie giudiziarie. Tale incertezza comporterebbe inoltre rischi per altre fasi della catena del valore nel settore dell'energia: ad esempio una pianificazione affidabile della rete sarebbe compromessa qualora l'iter di disattivazione rimanesse incerto.
- (130) RWE ha inoltre sottolineato che la Germania ha preso in considerazione la sicurezza dell'approvvigionamento al momento della definizione delle modalità dell'iter di disattivazione, in quanto si coordinava con le società operanti nel settore in relazione al sistema complessivo di approvvigionamento garantito contrattualmente, fornendo in tal modo incentivi affidabili agli investimenti a sostegno dell'aggiunta di capacità di produzione. La misura serve pertanto ad accelerare la transizione energetica garantendo nel contempo la sicurezza dell'approvvigionamento.
- (131) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, RWE ha fatto riferimento alle osservazioni da essa formulate dopo la decisione di avvio, sintetizzate ai considerando da 129 a 131, e ha affermato che la misura RWE è conforme al punto 426 della disciplina sull'ambiente. Nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, RWE ha ribadito che la misura RWE modificata contribuisce in modo significativo alla decarbonizzazione anticipata e alla trasformazione del settore dell'energia e agevola quindi lo sviluppo di un'attività economica, in linea con il punto 426 della disciplina sull'ambiente.

###### 4.3.1.2. LEAG

- (132) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, LEAG ha affermato che il graduale abbandono della produzione di energia elettrica basata sulla lignite agevolerà lo sviluppo di ulteriori capacità di produzione di energia elettrica basate su altre tecnologie, in particolare in relazione alle energie rinnovabili. Inoltre, secondo LEAG, la misura avrà ripercussioni positive sull'ambiente e garantisce prevedibilità per quanto concerne la chiusura anticipata delle centrali elettriche alimentate a lignite.

<sup>(67)</sup> Decisione sul graduale abbandono del carbon fossile in Germania, considerando da 100 a 109.



#### 4.3.1.3. Imprese

- (133) Nelle sue osservazioni concernenti la decisione di avvio, GPE ha affermato che l'aiuto non può essere considerato un sostegno a favore di un'attività economica, in quanto non vi è sviluppo di un'attività/una regione economica, ma piuttosto una chiusura di un'attività economica. Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, GPE ha rilevato che non è chiaro quale attività economica sia agevolata dalla compensazione. Se la compensazione copre i costi di chiusura di una centrale elettrica alimentata a carbone prima del previsto, è discutibile la misura in cui tale chiusura di un'attività possa essere considerata un'agevolazione di un'attività economica. Inoltre GPE ha rilevato che, se la compensazione non è di fatto collegata ai costi di chiusura delle centrali elettriche e sarà utilizzata per investimenti a sostegno della produzione di energia da fonti rinnovabili, la compatibilità del sostegno dello Stato dovrebbe essere valutata sulla base delle disposizioni applicabili alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Nelle sue osservazioni circa la decisione di estensione, GPE ha ribadito il proprio punto di vista secondo cui l'aiuto non può essere considerato un sostegno a favore di un'attività economica.

#### 4.3.1.4. Associazioni/ONG

- (134) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, alla consultazione pubblica e alla decisione di estensione, ClientEarth ha espresso dubbi circa il fatto che gli aiuti per la chiusura anticipata di attività economiche soddisfino la condizione di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, secondo cui l'aiuto deve essere destinato allo sviluppo di un'attività economica, in quanto la finalità diretta dell'aiuto alla chiusura è chiudere un'attività anche se tale chiusura può portare indirettamente allo sviluppo di attività nuove.
- (135) Nelle sue osservazioni a seguito della consultazione pubblica, l'UEA ha affermato che il governo tedesco non ha individuato le attività economiche che saranno agevolate dall'aiuto.

#### 4.3.2. Effetto di incentivazione

##### 4.3.2.1. RWE

- (136) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, RWE ha affermato che la misura ha un effetto di incentivazione. In assenza di un intervento da parte dello Stato o di un accordo contrattuale con il governo tedesco, RWE avrebbe continuato a produrre energia elettrica a partire dalla lignite molto più di quanto le sia attualmente consentito, al fine di ottenere ulteriori margini di contribuzione e di poter mantenere il piano originario di estrazione a cielo aperto. In assenza della compensazione prevista dalla legge relativa alla chiusura e di quanto concordato nel contratto del 2021, RWE non avrebbe accettato la cessazione anticipata della produzione di energia elettrica da lignite. RWE avrebbe impugnato dinanzi un organo giurisdizionale una corrispondente chiusura sancita a livello di regolamentazione.
- (137) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, RWE ha ribadito tali argomentazioni sostenendo che la misura è conforme al punto 427 della disciplina sull'ambiente. Secondo RWE, la compensazione è decisamente inferiore al danno totale cagionato dalla chiusura anticipata a causa dei mancati profitti e dei costi aggiuntivi rispetto allo scenario controfattuale. Effettuando un confronto rispetto a uno scenario controfattuale che non prevede il graduale abbandono della lignite, RWE non risulta essere esonerata da alcun onere concernente un'attività che avrebbe dovuto comunque svolgere, né risulta essere compensata per un suo rischio commerciale abituale. Al contrario, è previsto soltanto un risarcimento parziale dei danni causati da un intervento dello Stato.
- (138) Nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, RWE ha ribadito che, in assenza di un accordo contrattuale e di un accordo giuridico per la cessazione totale e anticipata della produzione di energia elettrica da lignite a fronte di una compensazione, non avrebbe chiuso prematuramente nessuna centrale elettrica alimentata a lignite dal 2020 né alcuna altra centrale. Secondo RWE, l'evoluzione del mercato dimostra che la produzione di energia elettrica da lignite è redditizia per l'impresa stessa. In considerazione dei bassi costi variabili, dei prezzi del gas elevati a lungo termine e del graduale abbandono dell'energia nucleare da parte della Germania, la produzione di energia elettrica da lignite costituisce la tecnologia più competitiva. Ciò vale in particolare per il mantenimento in esercizio degli impianti esistenti, in quanto, tenuto conto dei costi di investimento già sostenuti per le miniere a cielo aperto e per le centrali elettriche, tali costi sono irrilevanti ai fini della decisione operativa.

##### 4.3.2.2. LEAG

- (139) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, LEAG ha affermato che la misura fornisce un effetto di incentivazione in quanto induce a modificare il proprio comportamento economico in modo da chiudere le centrali prima di quanto inizialmente previsto, in modo più ordinato e prevedibile.

#### 4.3.2.3. Imprese

- (140) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, GPE ha ritenuto che la chiusura di talune centrali elettriche alimentate a carbone fosse stata prevista prima dell'introduzione della misura, rendendo così particolarmente rilevante la questione dell'effetto di incentivazione. Nelle sue osservazioni a seguito della decisione di estensione, GPE ritiene che i disincentivi finanziari alla gestione di centrali alimentate a lignite (ossia l'aumento dei prezzi ETS in sé) avrebbero indotto RWE a chiudere le centrali prima del previsto, magari prima del 2030. Di conseguenza GPE ha ritenuto che la compensazione non fornisca un effetto di incentivazione.
- (141) Nelle loro osservazioni in merito alla decisione di avvio e alla consultazione pubblica, le due imprese locali hanno ritenuto che la misura non incentivi RWE a modificare il suo comportamento in modo tale da migliorare la protezione dell'ambiente. Al contrario, le società suggeriscono che la compensazione versata avrà un effetto opposto a quello desiderato, in quanto le centrali elettriche alimentate a lignite continueranno a funzionare in ragione della corresponsione di una compensazione. Dette società suggeriscono che in assenza di pagamenti compensativi le centrali sarebbero già state ritirate da tempo dalla rete <sup>(68)</sup>.

#### 4.3.2.4. Associazioni/ONG

- (142) Nelle sue osservazioni relative alla consultazione pubblica DEBRIV ha affermato che la misura ha un effetto di incentivazione in linea con il punto 427 della disciplina sull'ambiente. Il ciclo di vita degli attivi, utilizzato anche per il modello di calcolo dei mancati profitti, va ben oltre la data di chiusura del 2038, che è l'ultima data di chiusura prevista dalla legge relativa alla chiusura e dal contratto del 2021. La misura ha quindi un effetto di incentivazione ai sensi della disciplina sull'ambiente, in quanto induce le imprese interessate a chiudere le loro centrali prima del previsto e ne modifica il comportamento, comportamento che esse non modificherebbero altrimenti in assenza della misura.
- (143) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, Greenpeace ha affermato che la misura non ha un effetto di incentivazione in quanto non comporta una modifica di un comportamento.
- (144) Nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, ClientEarth ha asserito che la misura non ha un effetto di incentivazione e ha ricordato il considerando 70 della decisione di estensione, secondo cui i mancati profitti di RWE nel passato e nel futuro immediato superano già e giustificano pertanto la compensazione da concedere a RWE. A suo avviso, se così fosse, la considerazione logica sarebbe che RWE riceverebbe una compensazione per perdite già subite sotto forma di mancati profitti e che, pertanto, tale compensazione non ha l'effetto di anticipare la chiusura delle centrali, ma soltanto l'obiettivo di alleviare i costi di chiusura di talune centrali per RWE.
- (145) Nelle sue osservazioni a seguito della consultazione pubblica, l'UEA ha contestato il fatto che i beneficiari non avrebbero modificato il loro comportamento in assenza della compensazione, in quanto entrambe le imprese sono già in fase di transizione verso tecnologie più pulite per produrre energia, come dimostrato dalle loro comunicazioni pubbliche. Tenuto conto dei diversi scenari di mercato, si può presumere che gli impianti alimentati a lignite e le miniere sarebbero stati in ogni caso chiusi in un determinato momento. Di conseguenza i piani aziendali dei beneficiari avrebbero dovuto prevedere non soltanto i costi e i profitti connessi all'apertura e allo sfruttamento di una miniera, ma anche la sua chiusura e il suo ripristino.

#### 4.3.3. Violazione del diritto dell'Unione

##### 4.3.3.1. RWE

- (146) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, RWE ha affermato che i costi che si verificherebbero anche nello scenario controfattuale non sono stati inclusi nel calcolo del danno complessivo. Di conseguenza l'argomentazione formulata da terzi secondo cui una compensazione per i costi di estrazione mineraria potrebbe essere contraria al principio «chi inquina paga» (decisione di avvio, considerando 83) è infondata, in quanto devono essere compensati soltanto i costi aggiuntivi di estrazione mineraria che non sarebbero stati sostenuti altrimenti in assenza di un intervento da parte dello Stato.

<sup>(68)</sup> Öko-Institut, *Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments*, 29 giugno 2020, pag. 30, disponibile all'indirizzo: <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?*, disponibile all'indirizzo: <https://ember-climate.org/insights/research/the-cash-cow-has-stopped-giving/>.

## 4.3.3.2. Imprese

- (147) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, GPE ha sostenuto che la compensazione viola il principio «chi inquina paga» di cui all'articolo 191 TFUE. Nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, GPE ha precisato che i costi e le entrate presi in considerazione ai fini della determinazione della compensazione non possono essere individuati sulla base delle informazioni disponibili in Germania o delle informazioni fornite nella decisione della Commissione. Non si può escludere che i costi che RWE dovrà finanziare e che sono dovuti al rispetto del principio «chi inquina paga» siano coperti dalla compensazione. Ciò è contrario al principio «chi inquina paga» e compromette la possibilità di considerare una tale misura di sostegno compatibile con le norme di cui al TFUE. GPE ha inoltre ritenuto che la compensazione contrasti le misure dell'UE a favore della protezione del clima rendendo la tassonomia meno efficace.

## 4.3.3.3. Associazioni/ONG

- (148) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio e alla consultazione pubblica, Greenpeace ha asserito che la misura viola il principio «chi inquina paga» se la compensazione copre anche i costi di estrazione mineraria.
- (149) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, ClientEarth ha affermato che i costi di ripristino delle miniere devono essere sostenuti dai gestori delle miniere conformemente al principio «chi inquina paga». La conformità delle compensazioni per la chiusura al principio «chi inquina paga» è di per sé una questione che deve essere trattata separatamente dalla parte delle compensazioni destinata a indennizzare gli operatori per i mancati profitti e altre perdite. Qualsiasi pagamento effettuato da parte dello Stato dei costi connessi alla gestione dell'inquinamento solleva il beneficiario dai costi che dovrebbe normalmente sostenere<sup>(69)</sup>. ClientEarth ha inoltre sostenuto che i gestori delle miniere sono identificati e giuridicamente responsabili dei costi di ripristino delle miniere a cielo aperto, per tutta la durata delle loro attività e in seguito alla loro chiusura.
- (150) Nelle sue osservazioni sulla decisione di avvio, l'UEA ha ritenuto che la compensazione violi il principio «chi inquina paga» di cui all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE e il diritto ambientale da esso derivato. La compensazione non tiene conto dell'aumento del prezzo delle emissioni di carbonio, che aumenterà sempre più in ragione dei nuovi obiettivi dell'UE per il 2030 (nell'ambito del pacchetto «Pronti per il 55 %») e degli impegni internazionali assunti dall'UE nel quadro dell'accordo di Parigi. Entro il 2039 i costi delle quote di emissioni di carbonio ammontano a circa 19,5 miliardi di EUR per RWE e a 39 miliardi di EUR per LEAG, per cui gli eventuali profitti sarebbero impossibili. Pertanto la compensazione non presenta una base solida e contraddice il principio «chi inquina paga». L'UEA ha inoltre ritenuto che il principio «chi inquina paga» sia violato in quanto comporta una compensazione a favore di chi inquina senza chiarezza in merito ai calcoli, mentre le esternalità negative delle loro attività non sono prese in considerazione. Tale soggetto rileva inoltre una mancata internalizzazione dei costi dei danni causati dall'inquinamento atmosferico, disciplinata dalla direttiva sulle emissioni industriali<sup>(70)</sup>. La conformità rispetto alle migliori tecniche disponibili (*Best Available Techniques* — «BAT») dell'UE per i grandi impianti di combustione supera attualmente i livelli di inquinamento atmosferico da mercurio prescritti dalla BAT e se le centrali a lignite di dimensioni maggiori fossero tenute ad applicare i livelli di prestazione più rigorosi conseguiti tramite l'uso delle BAT, sarebbe possibile ridurre l'onere per i danni alla salute derivanti dalla prosecuzione dell'esercizio alimentato da lignite nell'ordine di miliardi ogni anno in termini di costi sanitari e di altri costi connessi all'inquinamento atmosferico. Inoltre l'UEA ha asserito che le autorità tedesche non hanno rispettato le norme di attuazione in materia di comunicazioni relative alla direttiva sulle emissioni industriali di cui alla decisione di esecuzione (UE) 2018/1135 della Commissione (dati per gli anni di riferimento 2017 e 2018). Infine non è stato possibile internalizzare le tariffe per il consumo idrico e i costi dei danni e i contribuenti si fanno carico delle attività legate alla lignite di RWE e LEAG sostenendo i costi sanitari. I costi dell'acqua non sono fissati in linea con l'articolo 9 della direttiva quadro sulle acque<sup>(71)</sup> dagli Stati tedeschi in questione e non internalizzano i costi ambientali in alcuno degli Stati tedeschi.

<sup>(69)</sup> Decisione della Commissione, del 1° dicembre 2004, relativa all'aiuto di Stato C 39/2004 — *Nuclear Decommissioning Agency* (GU C 315 del 21.12.2004, pag. 4).

<sup>(70)</sup> Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17).

<sup>(71)</sup> Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1).

- (151) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, l'Alleanza per la salute e l'ambiente (*Health and Environment Alliance* — «HEAL») ha dichiarato che il governo tedesco non ha adottato tutti i mezzi per garantire che gli operatori di lignite riducano il più possibile l'inquinamento fino al graduale abbandono. Ha sottolineato che ciò è rafforzato dalla sentenza *Hinkley Point C* <sup>(72)</sup> e che occorre tenere conto degli obiettivi del Green Deal in materia di neutralità climatica, inquinamento e transizione giusta.

#### 4.3.4. Necessità

##### 4.3.4.1. RWE

- (152) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, RWE ha sostenuto che l'intervento dello Stato, attraverso la legge relativa alla chiusura e il contratto del 2021, è necessario per conseguire il graduale abbandono anticipato della lignite e per apportare un ulteriore e sostanziale contributo del settore della lignite alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, in quanto, in assenza di tale intervento, RWE avrebbe continuato a bruciare lignite fino alla metà del secolo, essendo autorizzata a farlo.
- (153) RWE ha inoltre fatto riferimento al graduale abbandono tedesco del carbon fossile e ha sostenuto che la valutazione della Commissione contenuta nella decisione in questione <sup>(73)</sup>, ossia che è improbabile che una tale quantità di capacità di produzione di energia elettrica da carbone avrebbe lasciato il mercato in assenza dell'intervento dello Stato, si applica anche al graduale abbandono della lignite. Ciò è dovuto al fatto che la produzione di energia elettrica basata sulla lignite è più competitiva rispetto a quella basata sul carbon fossile e, pertanto, le centrali elettriche alimentate a lignite sarebbero state le ultime ad abbandonare il mercato. Gli operatori hanno effettuato investimenti ingenti (miniere a cielo aperto e centrali elettriche), che sono comunque sostenuti come costi fissi, indipendentemente dall'utilizzo delle centrali elettriche. Per le centrali esistenti, la combinazione di costi fissi elevati e costi variabili esigui garantisce che la produzione di energia elettrica da centrali esistenti rimanga economica anche quando nuovi investimenti non sono più utili.
- (154) RWE ha sostenuto altresì che le centrali elettriche alimentate a lignite non lascerebbero il mercato in assenza dell'intervento dello Stato, tenendo conto anche dell'impatto sulle miniere. Se i quantitativi di carbone convertiti in energia elettrica vengono ridotti in modo significativo, la pianificazione delle miniere deve essere modificata e tale adeguamento della pianificazione delle miniere comporta ingenti costi aggiuntivi. Di conseguenza può essere ancora più economico accettare margini contributivi insufficienti se considerati isolatamente, piuttosto che ridurre la produzione di energia elettrica.
- (155) Secondo RWE, la misura è necessaria anche nella sua forma di intervento sul mercato soggetto a compensazione, in quanto un'uscita senza compensazione sarebbe incostituzionale. In assenza del contratto del 2021, non sarebbe stato giuridicamente fattibile attuare il graduale abbandono della lignite, tenendo conto degli effetti sulle regioni carbonifere, sui lavoratori, nonché sulla sicurezza dell'approvvigionamento e del suo impatto sul successo della transizione energetica.
- (156) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica e la decisione di estensione, RWE ha ribadito di ritenere che la misura sia necessaria e ha affermato che essa è conforme al punto 428 della disciplina sull'ambiente.

##### 4.3.4.2. LEAG

- (157) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, LEAG ha affermato che, in assenza della misura, il mercato dell'energia elettrica non conseguirebbe da solo risparmi comparabili, motivo per cui la misura è necessaria ai fini del conseguimento degli obiettivi pertinenti. In ragione del graduale abbandono dell'energia nucleare in Germania e della crescente interruzione delle forniture energetiche russe, la produzione di energia elettrica basata sulla lignite rimarrà competitiva anche in presenza di un marcato aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili e, di conseguenza, non vi sarebbe alcun incentivo per i gestori delle centrali elettriche alimentate a lignite a chiuderle prima del 2038. Come indicato nella decisione di avvio (considerando 4), nel 2018 le centrali elettriche alimentate a lignite hanno emesso 130,74 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>. Tale dato corrisponde a circa il 40 % delle emissioni di CO<sub>2</sub> del settore dell'energia in tale anno. La legge relativa alla chiusura e il contratto del 2021 creano certezza del diritto e prevedibilità che tali riduzioni delle emissioni di CO<sub>2</sub> saranno realizzate in Germania.

<sup>(72)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 22 settembre 2020, *Austria/Commissione*, C-594/18P, ECLI:EU:C:2020:742.

<sup>(73)</sup> Decisione sul graduale abbandono del carbon fossile in Germania, considerando da 110 a 117.

## 4.3.4.3. Imprese

- (158) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio e alla consultazione pubblica, GPE ha affermato che le autorità tedesche hanno definito le centrali ammissibili alla compensazione senza tenere conto dell'età effettiva della singola centrale, del suo livello di ammortamento e della data di chiusura prevista. La misura non è necessaria in quanto un mercato normalmente funzionante avrebbe portato in ogni caso alla chiusura delle centrali elettriche alimentate a carbone considerando che: i) la proposta di abbandonare gradualmente le centrali elettriche alimentate a carbone è di dominio pubblico da qualche tempo e le imprese avrebbero dovuto tenere conto di tale politica al momento della definizione dei loro piani aziendali/di investimento; e ii) alcune unità stavano invecchiando e la loro chiusura era già prevista. Nelle sue osservazioni concernenti la decisione di estensione, GPE ha aggiunto che anche gli effetti delle politiche in materia di clima, il massimale di prezzo sulle entrate applicabile a tutti i produttori di energia elettrica, l'aumento dei prezzi e l'imminente scarsità di licenze ETS, lo sviluppo rapido ed efficiente di fonti energetiche più pulite avrebbero determinato l'uscita dal mercato nel breve termine delle centrali elettriche alimentate a lignite, rendendo così superflua la necessità di un intervento da parte dello Stato.
- (159) Le otto imprese locali hanno ritenuto, nelle loro osservazioni circa la decisione di avvio, che i meccanismi di mercato (ossia l'aumento dei costi delle licenze di emissione di carbonio) avrebbero determinato la chiusura anticipata delle centrali alimentate a lignite <sup>(74)</sup>.
- (160) Nelle loro osservazioni sulla decisione di avvio e sulla consultazione pubblica, le due imprese locali hanno affermato che la misura non è necessaria e hanno fornito esempi di come altri Stati membri abbiano abbandonato gradualmente il carbone senza riconoscere compensazioni <sup>(75)</sup>.

## 4.3.4.4. Associazioni/ONG

- (161) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, DEBRIV ha affermato che la misura è necessaria e soddisfa pertanto il requisito di cui alla disciplina sull'ambiente, in quanto, in assenza della misura, il mercato dell'energia elettrica non genererebbe da solo risparmi di emissioni comparabili. In ragione del graduale abbandono dell'energia nucleare in Germania e della scomparsa delle forniture energetiche russe, la produzione di energia elettrica da lignite resterà competitiva anche in caso di marcato aumento della produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili e pertanto i gestori delle centrali non sono incentivati a chiuderle prima del 2038. La misura è pertanto mirata a una situazione in cui può apportare miglioramenti sostanziali che il mercato da solo non è in grado di produrre.
- (162) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, Greenpeace ha affermato che la misura non è necessaria, considerando che: i) nessuna compensazione o una compensazione limitata sarebbe stata sufficiente per rendere la legge relativa alla chiusura conforme ai diritti fondamentali; e ii) l'aiuto non può apportare miglioramenti sostanziali che il mercato non possa produrre autonomamente. Sebbene la legge relativa alla chiusura porti a un graduale abbandono prevedibile e chiaro del carbone per fini energetici, l'aiuto non svolge effettivamente un ruolo in tal senso.
- (163) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, ClientEarth ha asserito che la misura non è necessaria. Le centrali alimentate a lignite e le miniere associate chiuderebbero da sole e prima del 2038 operando in considerazione delle condizioni di mercato (in particolare in ragione dell'aumento dei costi di conformità ambientale e dei prezzi dell'ETS) e pertanto la misura non farà che ritardare il completo abbandono graduale della lignite in Germania. Nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, ClientEarth ha aggiunto che gli effetti delle politiche in materia di clima e dei cambiamenti nel mercato dell'energia elettrica avrebbero indotto le centrali alimentate a lignite ad abbandonare il mercato a breve termine. ClientEarth ha inoltre fatto riferimento alla decisione SA.54537 «Divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica nei Paesi Bassi», caso nel contesto del quale le autorità dei Paesi Bassi hanno concesso una compensazione all'unica centrale (Hemweg) che non beneficiava di un periodo di transizione, di cui hanno invece beneficiato le altre centrali oggetto della legge relativa alla chiusura <sup>(76)</sup>.

<sup>(74)</sup> Öko-Institut, *Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments*, 29 giugno 2020, pagg. 25 e seguenti, disponibile all'indirizzo: <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>.

<sup>(75)</sup> Power ENGINEering International, *Spain's remaining coal-fired plants likely to be phased out by 2025*, 5 agosto 2020, online: <https://www.powerengineeringint.com/coal-fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/>.

<sup>(76)</sup> Decisione della Commissione, del 12 maggio 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.54537 (2020/NN) — Paesi Bassi — Divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica nei Paesi Bassi (GU C 220 del 3.7.2020, pag. 1). Cfr. sentenza del Tribunale del 16 novembre 2022, *Regno dei Paesi Bassi/Commissione europea*, causa T-469/20, ECLI:EU:T:2022:713. La sentenza è stata impugnata dinanzi alla Corte di giustizia (causa C-40/23 P).

- (164) Nelle sue osservazioni sulla decisione di avvio, l'UEA ha osservato che storicamente le centrali a carbone sono state ritirate dal mercato dopo un ciclo di vita medio di 46 anni a livello mondiale e ha calcolato che la compensazione prevede una data di chiusura più anticipata rispetto al previsto per 3 delle 15 unità RWE e per 7 delle 11 unità LEAG. Di conseguenza le unità rimanenti non dovrebbero avere diritto ad alcuna compensazione in quanto avrebbero dovuto essere già chiuse o la loro chiusura dovrebbe essere imminente al fine di limitare le perdite dovute alla sempre più scarsa economia del carbone. Inoltre, come discusso al considerando 151, l'UEA ha sostenuto altresì che la compensazione non tiene conto dell'aumento del prezzo delle emissioni di carbonio.
- (165) Nelle sue osservazioni sulla decisione di avvio, CAN ha ritenuto che le dinamiche di mercato potessero essere sufficienti per chiudere le centrali a carbone. CAN ha fatto riferimento all'aumento dei prezzi dell'EU ETS e ha affermato che un impatto diretto dei prezzi attuali dell'EU ETS consiste nel fatto che tale sistema pressoché dimezzerebbe la redditività delle moderne centrali elettriche alimentate a lignite in Germania dopo il 2024 <sup>(77)</sup>, con la conseguenza che quasi la metà della flotta di centrali alimentate a lignite del paese perderà la sua liquidità secondo le previsioni attuali.

#### 4.3.5. Adeguatezza

##### 4.3.5.1. RWE

- (166) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio RWE ha affermato che la misura è adeguata e che la commissione relativa al carbone e, sulla scia di quest'ultima, il governo tedesco hanno ponderato attentamente, rispetto ad altre misure, la decisione a favore dello strumento di un percorso negoziato, giuridicamente e contrattualmente garantito di uscita dalla produzione di energia elettrica basata sulla lignite. Nella decisione concernente il graduale abbandono del carbon fossile <sup>(78)</sup>, la Commissione ha rilevato i vantaggi di un graduale abbandono del carbone garantito contrattualmente e oggetto di compensazione rispetto ad altri strumenti, quali l'EU ETS, un prezzo minimo del CO<sub>2</sub> o interventi meramente normativi. Il vantaggio principale di una soluzione contrattuale consiste nella possibilità di orientare l'iter di graduale abbandono in modo mirato, tenendo conto della sicurezza dell'approvvigionamento e dei posti di lavoro interessati, e di assicurare tale iter da un punto di vista giuridico. Era necessaria una soluzione che specificasse un singolo iter di disattivazione complessivamente coerente, che potesse essere attuato, da un punto di vista tecnico e normativo, nei sistemi di produzione di energia elettrica interessati e che fosse associato ai minori costi operativi, economici e sociali possibili.
- (167) Nelle sue osservazioni in merito alla consultazione pubblica e alla decisione di estensione, RWE ha ribadito che la misura è adeguata in quanto l'approccio scelto per definire un iter di disattivazione olistico dall'inizio alla fine, in consultazione con le società operative ed istituirlo in modo giuridicamente certo, al fine di evitare discontinuità del sistema e oneri eccessivi per le regioni carbonifere interessate, è pienamente in linea con il punto 429 della disciplina sull'ambiente.

##### 4.3.5.2. LEAG

- (168) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, LEAG ha affermato che la misura è adeguata. Nel corso dei lavori della commissione relativa al carbone la Germania ha analizzato diversi scenari e varie alternative con l'obiettivo di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e ha scelto la soluzione in questione in considerazione dell'incertezza giuridica che si sarebbe creata per i gestori delle centrali a seguito di possibili richieste di risarcimento dei danni.

##### 4.3.5.3. Imprese

- (169) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, sulla consultazione pubblica e sulla decisione di estensione, GPE ha sostenuto che la Commissione non ha analizzato opportunamente l'adeguatezza della misura e ha asserito che una misura che prevede una compensazione per mancati profitti senza operare una distinzione tra i diversi impianti non può essere considerata adeguata. GPE ha fatto inoltre riferimento a un caso concernente un aiuto di Stato polacco riguardante il sostegno alla chiusura di miniere di carbone, nel contesto del quale la Commissione ha ritenuto compatibili gli aiuti a sostegno di costi sociali e ambientali eccezionali <sup>(79)</sup>, e ha rilevato che non è chiaro se i costi presi in considerazione per la misura RWE corrispondano a costi sociali e ambientali eccezionali, come nel caso polacco, o se si tratti di altri tipi di costi.

<sup>(77)</sup> *Modern German lignite plant margins halve from 2024* | Argus MEDIA.

<sup>(78)</sup> Decisione sul graduale abbandono del carbon fossile in Germania, considerando 118.

<sup>(79)</sup> Decisione della Commissione nel caso relativo all'aiuto di Stato SA.100533 (2021/NN) — Polonia — *Amendments to the closure plan in the Polish coal mining* (GU C 231 del 30.6.2023, pag. 8).

- (170) Nelle loro osservazioni sulla decisione di avvio, le otto imprese locali hanno sostenuto che il fatto che i pagamenti siano fissi e non soggetti in alcun modo a dinamicità non è adeguato e che un modello dinamico di fissazione dei prezzi sarebbe stato più adeguato al fine di garantire il graduale abbandono del carbone, limitando nel contempo la compensazione al livello necessario.
- (171) Nelle loro osservazioni in merito alla consultazione pubblica, le due imprese locali hanno affermato che esistono alternative più adeguate, parimenti efficaci, al fine di conseguire l'obiettivo di protezione del clima e che si dovrebbe innanzitutto esaminare se possano essere utilizzate altre politiche e misure, quali i prelievi relativi alle emissioni di CO<sub>2</sub> o i meccanismi di prezzo quali l'ETS. Dette società hanno inoltre fornito esempi di come altri Stati membri abbiano abbandonato gradualmente il carbone senza ricorrere a compensazioni <sup>(80)</sup>.

#### 4.3.5.4. Associazioni/ONG

- (172) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, DEBRIV ha affermato che la misura è adeguata ai sensi del punto 429 della disciplina sull'ambiente. DEBRIV ha sottolineato che la Germania aveva esaminato possibili alternative per conseguire le riduzioni previste delle emissioni di CO<sub>2</sub> (cfr. considerando 25) e che la misura è la più adeguata per conseguire l'obiettivo perseguito (ossia una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> giuridicamente sicura e affidabile).
- (173) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, alla consultazione pubblica e alla decisione di estensione ClientEarth ha affermato che la misura non è adeguata. Sebbene vi possano essere casi in cui la Commissione ritiene che la negoziazione di una compensazione mediante contratto volta a garantire la certezza del diritto ed evitare costose procedure giudiziarie sia una forma di aiuto adeguata <sup>(81)</sup>, ciò non si verifica nel caso di specie dato che: i) la chiusura sarebbe avvenuta in ogni caso anche in assenza di compensazione, in quanto la maggior parte delle unità sarebbe stata chiusa semplicemente in ragione delle forze di mercato; ii) il diritto tedesco non impone tale compensazione per la ridefinizione dei diritti di proprietà del gestore nel caso di specie, motivo per cui la legalità dell'obbligo di chiusura avrebbe potuto essere garantita senza ricorrere a una compensazione finanziaria (cfr. considerando 107) sulla sussistenza di un aiuto); iii) gare d'appalto ben concepite costituirebbero una forma di aiuto più adeguata rispetto a compensazioni forfettarie; iv) qualora le gare d'appalto non costituissero una forma di aiuto adeguata nel caso di specie, sarebbe più adeguata una compensazione basata su parametri di adeguamento (anche in relazione alla proporzionalità dell'aiuto). Anche ClientEarth ha fatto riferimento a un caso concernente un aiuto di Stato polacco riguardante il sostegno alla chiusura di miniere di carbone, nel contesto del quale la Commissione ha ritenuto compatibili gli aiuti a sostegno di costi sociali e ambientali eccezionali <sup>(82)</sup>, e ha rilevato che il fatto che le miniere di lignite siano strettamente legate alle centrali elettriche non giustifica di per sé la loro inclusione nel calcolo della compensazione e che non è chiaro se i costi presi in considerazione per la misura RWE corrispondano a costi sociali e ambientali eccezionali, come nel caso polacco, o se si tratti di altri tipi di costi.
- (174) Nelle sue osservazioni sulla decisione di avvio, l'UEA ha presentato due alternative che il governo tedesco avrebbe potuto intraprendere. Innanzitutto le autorità tedesche non hanno preso seriamente in considerazione la fissazione di un prezzo minimo del carbonio come approccio più efficace in termini di costi per conseguire il medesimo risultato applicando nel contempo il principio «chi inquina paga» e senza ricorrere ad aiuti di Stato. In secondo luogo, la compensazione avrebbe dovuto essere subordinata alla piena attuazione delle norme dell'Unione, quali le migliori tecniche disponibili per i grandi impianti di combustione, comprese altresì le prestazioni in materia di efficienza energetica. A tale riguardo, l'UEA effettua un confronto con l'approccio dei Paesi Bassi nel summenzionato caso neerlandese di compensazione legato al carbone <sup>(83)</sup>, nel contesto del quale la legge relativa alla chiusura fissava livelli vincolanti di efficienza in termini di energia elettrica. L'UEA ritiene che per la Germania sarebbe stato possibile subordinare qualsiasi compensazione al rispetto dei livelli di efficienza energetica associati alle BAT e che utilizzare un approccio basato sulle prestazioni e chiudere innanzitutto le unità a intensità più elevata di gas a effetto serra avrebbe costituito una misura più ragionevole ai fini della riduzione delle emissioni di tali gas.

<sup>(80)</sup> Power ENGINEering International, *Spain's remaining coal-fired plants likely to be phased out by 2025*, 5 agosto 2020, online: <https://www.powerengineeringint.com/coal-fired/spains-remaining-coal-fired-plants-likely-to-be-phased-out-by-2025/>.

<sup>(81)</sup> Cfr. ad esempio gli aiuti a favore della chiusura anticipata della centrale nucleare di Fessenheim in Francia.

<sup>(82)</sup> Decisione della Commissione nel caso relativo all'aiuto di Stato SA.100533 (2021/NN) — Polonia — *Amendments to the closure plan in the Polish coal mining* (GU C 231 del 30.6.2023, pag. 8).

<sup>(83)</sup> Decisione della Commissione, del 12 maggio 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.54537 (2020/NN) — Paesi Bassi — *Divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica nei Paesi Bassi* (GU C 220 del 3.7.2020, pag. 1).

#### 4.3.6. Proporzionalità

##### 4.3.6.1. RWE

- (175) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, RWE ha affermato che la misura non comporta una sovracompensazione ed è pertanto proporzionata. Innanzitutto la compensazione non supera i danni complessivi, in quanto tutte le perdite di RWE (l'impresa ha calcolato che l'importo dei danni complessivi dovuti alla chiusura anticipata ammonta a 8,7 miliardi di EUR) superano l'importo della compensazione riconosciuta a RWE. RWE ha inoltre sostenuto che una procedura di gara competitiva sarebbe esclusa nel caso della lignite, in quanto non avrebbe creato alcuna efficienza in termini di concorrenza in considerazione degli esigui operatori del mercato e dei pochi sistemi di produzione di energia elettrica gestiti in Germania e costituiti da centrali elettriche e miniere a cielo aperto.
- (176) Nelle sue osservazioni in merito alla consultazione pubblica, RWE ha affermato che la misura rimane proporzionata anche ai sensi della disciplina sull'ambiente per i motivi seguenti:
- a) in linea con il punto 430 della disciplina sull'ambiente, una procedura di gara non sarebbe adeguata, tenuto conto dell'esistenza di due soli operatori, del numero limitato di sistemi di produzione di energia elettrica e del rischio di interruzioni nel contesto del sistema;
  - b) in linea con il punto 432 della disciplina sull'ambiente, l'importo mira a compensare i mancati profitti e i costi aggiuntivi sostenuti da RWE in ragione della chiusura anticipata. Nel 2019 RWE aveva calcolato che i danni totali causati dalla chiusura anticipata ammontavano a 8,7 miliardi di EUR: i mancati profitti a 5,5 miliardi di EUR e i costi aggiuntivi a 3,2 miliardi di EUR;
  - c) un meccanismo di aggiornamento, di cui al punto 433 della disciplina sull'ambiente, non è necessario e proporzionato al fine di evitare una sovracompensazione, in quanto quest'ultima è già impedita dal fatto che l'importo della compensazione è di gran lunga inferiore agli svantaggi economici effettivamente subiti da RWE. Un meccanismo di aggiornamento non è inoltre adeguato in considerazione del modello scelto dalla Germania per un graduale abbandono completo della lignite, pianificato e concordato a lungo termine dal punto di vista giuridico e contrattuale, in quanto il meccanismo eliminerebbe la certezza giuridica richiesta da tale modello. Inoltre, tale meccanismo non può essere applicato ai costi aggiuntivi, in quanto detti costi non derivano dalla chiusura di singole centrali, ma in modo continuo a seguito della ripianificazione delle miniere, e pertanto i singoli tempi di disattivazione non costituiscono un momento adeguato per disporre di «ipotesi più recenti» ai sensi del punto 433 della disciplina sull'ambiente. RWE ha inoltre sottolineato che un'introduzione ex post di tale meccanismo eliminerebbe la base di attività dell'abbandono consensuale della lignite in un momento in cui RWE ha già chiuso le sue prime unità e ha già avviato la ripianificazione delle attività estrattive. Inoltre la legge relativa alla chiusura e il contratto del 2021 erano stati negoziati e concordati molto prima dell'attuazione della disciplina sull'ambiente e del suo obbligo relativo a un meccanismo di aggiornamento, e quindi la sua introduzione in questo momento violerebbe il legittimo affidamento di RWE. Infine tale meccanismo è estraneo a una misura di compensazione disciplinata dal diritto pubblico; se RWE avesse ottenuto un risarcimento nel contesto di un procedimento giudiziario nazionale, l'organo giurisdizionale nazionale non avrebbe subordinato l'importo di tale compensazione al successivo sviluppo dell'intervento da parte dello Stato.
- (177) Nelle sue osservazioni circa la decisione di estensione, RWE ha sostenuto che: i) una procedura di gara sarebbe inadeguata, come illustrato in precedenza; ii) dal calcolo effettuato dalla Germania di una parte del danno complessivo e dei profitti maturati nel periodo soltanto fino al 2026 emerge che il risarcimento versato a RWE è decisamente inferiore al danno complessivo subito; iii) RWE apporta un ulteriore contributo significativo alla decarbonizzazione attuando il graduale abbandono della lignite entro il 2030; e iv) un meccanismo di aggiornamento non è necessario in quanto i pagamenti compensativi sono già giustificati dagli svantaggi economici verificatisi nel contesto del suddetto periodo di tre anni. Un tale meccanismo non sarebbe necessario neppure se si valutassero e prendessero in considerazione anche i mancati profitti per il 2025 e il 2026 per le unità chiuse nel 2021 e nel 2022, considerando che la disciplina sull'ambiente fa riferimento esclusivamente al periodo che intercorre tra la concessione dell'aiuto e il momento della chiusura, ma non al periodo compreso tra la concessione dell'aiuto e il verificarsi del danno risarcito, nonché qualora si considerasse che i calcoli della Germania fino al 2026 si fondano su dati di mercato reali e quindi affidabili e pertanto non è necessario neppure rivedere l'importo della compensazione a tale riguardo.



(178) Per quanto riguarda specificamente i dubbi sollevati dalla Commissione nella decisione di avvio, nelle sue osservazioni in merito alla decisione di estensione, RWE ha sostenuto quanto segue:

- a) il calcolo rivisto dei mancati profitti di RWE, relativo a un periodo più breve e più prudente, ha eliminato i dubbi contenuti nella decisione di avvio in merito alle incertezze relative alle proiezioni a più lungo termine e alla durata dell'esercizio degli impianti a lignite. Tutte le unità prese in considerazione nel calcolo rivisto avrebbero potuto facilmente continuare a essere in esercizio per altri tre anni (e più a lungo). È stato inoltre eliminato il dubbio della Commissione in merito al ciclo di vita di Niederaußem D (cfr. considerando 127 della decisione di avvio), in quanto tale centrale non è stata presa in considerazione nel calcolo rivisto dei mancati profitti di RWE;
- b) non vi è incertezza in merito ai prezzi dell'energia elettrica e del CO<sub>2</sub>, in quanto nel calcolo rivisto la Germania ha potuto utilizzare dati di mercato effettivi, che forniscono informazioni affidabili sui prezzi e sui costi del CO<sub>2</sub> in ragione dei quali un gestore di una centrale avrebbe potuto commercializzare le proprie capacità nel momento considerato. Facendo riferimento al considerando 115 della decisione di estensione, RWE concorda in merito al fatto che la Commissione aveva giustamente sottolineato che la vendita delle capacità di energia elettrica sul mercato a termine si verifica effettivamente e che il ricorso a tali dati di mercato effettivi determina calcoli affidabili;
- c) le analisi di sensibilità sono superflue in quanto i prezzi dell'energia elettrica e i costi del CO<sub>2</sub> non sono stati ricavati da modelli di mercato basati su ipotesi potenzialmente incerte;
- d) quando si utilizzano dati di mercato effettivi, il risultato dei calcoli è influenzato in modo significativo da due fattori: il momento e il periodo considerati. La Germania ha scelto entrambi i fattori in modo tale che i mancati profitti calcolati siano notevolmente sottostimati e, pertanto, l'approccio della Germania è prudente. Limitare il periodo a tre anni di esercizio è molto restrittivo e inferiore a quello del caso della *Sicherheitsbe-reitschaft* <sup>(84)</sup>, in cui la Commissione ha approvato la compensazione dei mancati profitti di quattro anni di esercizio della centrale in questione. Anche ai fini di un calcolo prudenziale di un danno minimo, che dovrebbe basarsi unicamente sui dati di mercato effettivi per quanto concerne i dati del mercato dell'energia elettrica, sarebbe più opportuno presumere che le unità chiuse nel 2021 e nel 2022 avrebbero continuato a funzionare quanto meno negli anni 2025 e 2026;
- e) per quanto riguarda la scelta del periodo di due settimane dal 21 ottobre al 4 novembre 2022, va innanzitutto osservato che si tratta di un periodo relativamente recente nel passato, che difficilmente avrebbe potuto essere aggiornato ulteriormente ai fini del calcolo effettuato da r2b energy consulting il 16 dicembre 2022. Sembra inoltre plausibile utilizzare valori medi su un periodo di due settimane al fine di bilanciare l'obiettivo della massima qualità possibile dei dati con il tentativo di utilizzare un valore significativo che non sia influenzato da picchi o cali casuali dei prezzi a breve termine;
- f) la compensazione per la chiusura anticipata nel contesto della misura e il meccanismo di chiusura differita sono stati concepiti fin dall'inizio come due strumenti diversi, che compensavano svantaggi economici diversi senza sovrapposizioni. I mancati profitti calcolati dalla Germania per gli anni dal 2021 al 2026 non sono collegati a restrizioni all'esercizio di Niederaußem G o H negli anni successivi al 2029;
- g) anche in caso di modifica del calendario delle chiusure, vi saranno costi aggiuntivi per il graduale abbandono anticipato, quali spese significative per la pianificazione modificata delle miniere e una ristrutturazione significativa del personale. RWE ha tuttavia preso atto del fatto che in questa fase la Commissione non ritiene necessario esaminare ulteriormente tali costi aggiuntivi al fine di stabilire la compatibilità della misura RWE modificata, in quanto il danno parziale individuato dalla Germania sotto forma di profitti generati negli anni dal 2021 al 2026 è sufficiente a garantire che non vi sia sovracompensazione;
- h) il calcolo rivisto non è soltanto prudente per i motivi riepilogati in precedenza nel presente considerando, ma anche un semplice calcolo parziale dei danni, in quanto non sono stati presi in considerazione diversi altri costi, ossia i mancati profitti delle unità che saranno chiuse a partire dal 2026, delle entrate derivanti dalle forniture di calore e dal mercato del bilanciamento, nonché i notevoli costi aggiuntivi di RWE.

<sup>(84)</sup> Decisione della Commissione, del 27 maggio 2016, relativa all'aiuto di Stato SA.42536 — Germania — Chiusura di centrali elettriche tedesche alimentate a lignite (GU C 258 del 15.7.2016, pag. 1).

## 4.3.6.2. LEAG

- (179) LEAG ha sostenuto che la prassi decisionale della Commissione offre un'analogia adeguata in termini tanto di proporzionalità quanto di adeguatezza, ossia la chiusura delle centrali elettriche alimentate a lignite in Germania nel 2016 <sup>(85)</sup>, la chiusura anticipata della centrale nucleare di Fessenheim <sup>(86)</sup> e il graduale abbandono tedesco del nucleare. Sebbene la misura sia una questione fondamentalmente diversa, determinate indicazioni circa la proporzionalità dell'importo della compensazione in questione nel caso di specie possono comunque essere desunte dalla decisione della Commissione del 2016, in cui la Germania ha sostenuto costi pari a circa 1,6 miliardi di EUR per tali unità <sup>(87)</sup>. Inoltre, nel caso di specie, un graduale abbandono completo della produzione di energia elettrica basata sulla lignite non innesca soltanto la chiusura prematura di centrali elettriche più grandi e nuove rispetto a quelle interessate dalla decisione della Commissione del 2016, ma soprattutto determina la cessazione prematura del funzionamento delle miniere a cielo aperto. Di conseguenza gli importi della compensazione devono includere anche i notevoli investimenti nelle miniere a cielo aperto e i costi aggiuntivi causati dalle ulteriori conseguenze della cessazione prematura delle miniere a cielo aperto <sup>(88)</sup>.
- (180) A differenza della chiusura approvata nel 2016, in cui le singole centrali elettriche vengono chiuse temporaneamente per quattro anni prima della disattivazione definitiva, nel caso di specie deve essere preso in considerazione un periodo di compensazione più lungo fino alla disattivazione finale nel 2038. Tale orizzonte temporale a lungo termine è giustificato nel caso di specie, in quanto lo scenario controfattuale è decisivo per il calcolo dei mancati profitti, ossia i profitti che le centrali elettriche avrebbero realizzato sul mercato dell'energia elettrica in assenza del graduale abbandono della lignite reso obbligatorio per legge. L'approccio in questione è inoltre in linea con la decisione della Commissione del 2021 che approva l'aiuto di Stato francese a favore di EDF per quanto concerne la chiusura anticipata della centrale nucleare di Fessenheim <sup>(89)</sup>, nel contesto della quale la Commissione ha ritenuto l'importo proporzionato, nella misura in cui compensava i costi e gli svantaggi sostenuti e dimostrati da EDF.
- (181) Inoltre, secondo LEAG, vi sono parallelismi tra il caso di specie e la compensazione concessa ai gestori di centrali nucleari per il graduale abbandono del nucleare. Il 5 marzo 2021 il governo tedesco ha convenuto con E.ON, RWE, EnBW e Vattenfall che gli operatori avrebbero ricevuto una compensazione finanziaria pari a circa 2,4 miliardi di EUR per i volumi di energia elettrica che non possono essere utilizzati e investimenti svalutati. In cambio, le società si sono impegnate a porre fine a tutte le controversie giudiziarie pendenti in relazione al deciso graduale abbandono del nucleare, nonché ai procedimenti amministrativi in corso. Hanno inoltre convenuto di rinunciare del tutto a qualsiasi mezzo di ricorso. A tal fine, il governo tedesco ha adottato il progetto di diciottesima modifica dell'*Atomgesetz* («AtG», legge tedesca sull'energia nucleare), che ha approvato la firma di un contratto di diritto pubblico. Ciò dà attuazione alla sentenza della Corte costituzionale federale del 6 dicembre 2016 concernente la tredicesima modifica dell'AtG, tenendo conto della decisione del 29 settembre 2020 sulla sedicesima modifica della medesima legge. In tale sentenza, la Corte ha dichiarato ammissibile il graduale abbandono del nucleare, ma nel contempo ha concesso ai gestori delle centrali nucleari una compensazione adeguata, che in precedenza era stata loro negata dal governo tedesco o non era stata loro concessa nella misura richiesta.
- (182) LEAG ha sostenuto che la compensazione dei gestori delle centrali nucleari è notevolmente superiore a quella concessa dalla legge relativa alla chiusura e dal contratto del 2021 ai gestori di centrali elettriche alimentate a lignite se si considera il valore EUR/MWh, anche se l'entità documentata e verificabile dei danni causati dalla cessazione prematura della produzione di energia elettrica da lignite è notevolmente superiore a quella dell'energia nucleare. Mentre nel progetto della diciottesima modifica dell'AtG la compensazione specifica varia tra 28,7 EUR/MWh e 33,2 EUR/MWh, [...]. Di conseguenza, anche effettuando un raffronto diretto con la compensazione ai sensi dell'AtG riconosciuta ai gestori di centrali nucleari, la compensazione prevista per gli operatori di lignite non è né irragionevole né ingiustificata. Al contrario, si situa nella fascia inferiore di quanto richiesto per legge.

<sup>(85)</sup> Decisione della Commissione, del 27 maggio 2016, relativa all'aiuto di Stato SA.42536 — Germania — Chiusura di centrali elettriche tedesche alimentate a lignite (GU C 258 del 15.7.2016, pag. 1), considerando 11.

<sup>(86)</sup> Decisione della Commissione, del 23 marzo 2021, relativa all'aiuto di Stato SA.61116 — Francia — Chiusura anticipata della centrale nucleare di Fessenheim in Francia (GU C 275 del 9.7.2021, pag. 1).

<sup>(87)</sup> Decisione della Commissione, del 27 maggio 2016, relativa all'aiuto di Stato SA.42536 — Germania — Chiusura di centrali elettriche tedesche alimentate a lignite (GU C 258 del 15.7.2016, pag. 1), considerando 15.

<sup>(88)</sup> Sull'obbligo di risarcire danni indiretti, cfr. Papier, in: Maunz/Dürig: GG (versione del gennaio 2018), articolo 14, commi 631 e seguenti.

<sup>(89)</sup> Commissione, Notizie giornalieri, 23 marzo 2021, online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/mex\\_21\\_1347](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/mex_21_1347).

- (183) LEAG ha inoltre sostenuto che la remunerazione nell'ambito del meccanismo di chiusura differita riguarda un servizio supplementare, è indipendente e non deve pertanto essere confusa con la compensazione per la chiusura anticipata.
- (184) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, LEAG ha sostenuto che anche altri fattori e aspetti devono essere presi in considerazione nel valutare la proporzionalità della compensazione, tra cui la rinuncia totale ai mezzi di ricorso prevista dal contratto del 2021, che evita complesse e lunghe controversie.
- (185) LEAG ha asserito che il momento pertinente ai fini del confronto con lo scenario controfattuale è quello della notifica della misura. Per quanto riguarda l'applicazione del punto 432 della disciplina sull'ambiente al graduale abbandono del carbone in Germania, in ragione della durata complessiva di tale processo di graduale abbandono e della volatilità dei mercati interessati, sembra opportuno che la Commissione accetti le ipotesi debitamente motivate discusse e concordate con i beneficiari e presentatele al momento della notifica da parte della Germania. In caso contrario, la Commissione interverrebbe in definitiva, anche a causa della durata del procedimento in materia di aiuti di Stato, nella distribuzione del rischio concordata contrattualmente: le aspettative del mercato possono sempre cambiare in futuro e la compensazione può risultare troppo elevata o troppo esigua. La finalità di un contratto, tuttavia, è proprio quella di raggiungere un accordo sulla ripartizione di tali rischi che sia il più possibile definitiva. Tale interpretazione è conforme al principio generale della normativa in materia di aiuti di Stato, secondo il quale la conformità di una misura deve essere decisa ex ante prima dell'attuazione della stessa <sup>(90)</sup>.
- (186) Secondo LEAG, la pianificazione necessaria per un graduale abbandono del carbone socialmente accettabile richiede diversi anni. Al fine di evitare perturbazioni strutturali economiche e socio-politiche causate dall'abbandono graduale prematuro del carbone determinato a livello politico per le imprese e le regioni interessate, in seguito a lunghe e intense discussioni in seno alla commissione relativa al carbone con tutti i portatori di interessi coinvolti, la Germania ha stabilito il graduale abbandono della produzione tedesca di energia elettrica a partire da carbon fossile e lignite nella legge relativa alla chiusura e nel contratto del 2021 al più tardi entro il 2038. Al fine di non compromettere questo processo lungo e complesso, è necessario che le ipotesi fondate e le decisioni di previsione del processo non siano rimesse in discussione da sviluppi incerti in un momento successivo. In caso contrario, la valutazione dipenderebbe da eventi futuri imprevedibili, una circostanza questa che metterebbe ancora una volta in pericolo la certezza del diritto e della pianificazione che deve essere conseguita nel contesto di processi così complessi. Il rischio di tale aleatorietà dei tempi è attualmente evidente, ad esempio, nei prezzi dell'energia elettrica sui mercati a pronti e a termine, che sono notevolmente superiori rispetto ai prezzi dell'energia elettrica attesi al momento della notifica. Inoltre le parti interessate hanno concordato una rinuncia totale ai mezzi di ricorso. Qualora la data di valutazione pertinente dello scenario controfattuale dovesse cambiare rispetto all'accordo, l'intero pacchetto e la conseguente certezza del diritto e della pianificazione sarebbero compromessi a causa della volatilità dei prezzi dell'energia elettrica.
- (187) LEAG ha inoltre sostenuto che non è necessario un meccanismo di aggiornamento, come indicato al punto 433 della disciplina sull'ambiente, in quanto si applica l'eccezione delle circostanze eccezionali. Poiché la disciplina sull'ambiente non fornisce una definizione di tali circostanze, LEAG fa riferimento alla giurisprudenza, secondo cui determinate circostanze sono considerate eccezionali se il carattere e l'ampiezza delle circostanze sono inusuali e imprevedibili <sup>(91)</sup>. LEAG sostiene che la situazione attuale costituisce una circostanza eccezionale in considerazione dei motivi seguenti:
- a) la legge relativa alla chiusura e il contratto del 2021 disciplinano il graduale abbandono della lignite per tutte le centrali alimentate a lignite e per tutte le miniere di lignite a cielo aperto in Germania, il che comporta conseguenze considerevoli e in parte imprevedibili per intere regioni. [...];
  - b) la compensazione per i gestori di centrali elettriche, ripartita su 15 rate annuali, è destinata, da un lato, a distribuire l'onere di bilancio a carico del governo federale e, dall'altro, [...]. Ciò è garantito soltanto in caso di [...], il che consentirà alla regione e alle imprese [...];

<sup>(90)</sup> Cfr. comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (C/2016/2946) (GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1), punto 78, secondo cui la valutazione della conformità dell'intervento dello Stato rispetto alle condizioni di mercato deve essere effettuata ex ante, tenendo conto delle informazioni disponibili alla data in cui l'intervento è stato deciso.

<sup>(91)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 4 dicembre 2013, *Commissione europea/Consiglio dell'Unione europea*, C-118/10, ECLI:EU:C:2013:787, punto 105; sentenza della Corte di giustizia del 4 dicembre 2013, *Commissione europea/Consiglio dell'Unione europea*, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, punto 114.

- c) durante il graduale abbandono della lignite in corso, [...]. I beneficiari della misura devono contribuire in modo significativo a tale obiettivo, [...];
- d) un accordo di compensazione tra gli Stati membri e le imprese interessate consente inoltre di evitare lunghi procedimenti giudiziari attraverso una composizione amichevole, come indicato anche al punto 424 della disciplina sull'ambiente. [...];
- e) l'interesse legittimo di evitare una distorsione della concorrenza dovuta a una sovracompensazione deve essere bilanciato con l'interesse legittimo delle imprese interessate [...]. Occorre tener conto del fatto che il fattore che fa scattare la compensazione da parte dello Stato non è in genere il desiderio dell'impresa di ricevere un classico aiuto agli investimenti che promuove ed espande l'attività imprenditoriale. [...].

(188) Nelle loro osservazioni sulla decisione di avvio, gli azionisti di LEAG (EPH e PPFI) hanno sostenuto pienamente la posizione di LEAG secondo cui la misura costituisce un aiuto compatibile ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE in quanto è proporzionata e non comporta alcuna sovracompensazione di LEAG. Nelle loro osservazioni sulla consultazione pubblica, hanno espresso il punto di vista secondo cui la misura è proporzionata in quanto l'importo dei mancati profitti e dei danni aggiuntivi supera notevolmente l'importo della compensazione. Il momento rilevante ai fini del confronto tra lo scenario fattuale e quello controfattuale dovrebbe essere quello della notifica da parte della Germania, in quanto qualsiasi altro approccio potrebbe rischiare di riaprire la discussione sulla base su cui si fonda il graduale abbandono del carbone e della lignite. Infine non è necessario un meccanismo di aggiornamento (punto 433 della disciplina sull'ambiente), in quanto l'eccezione relativa alle circostanze eccezionali si applica nel caso di specie, in quanto il graduale abbandono della lignite da parte della Germania costituisce senza dubbio un evento inusuale e imprevedibile.

#### 4.3.6.3. Imprese

(189) Nelle loro osservazioni in merito alla consultazione pubblica, le otto imprese locali hanno affermato che la misura non è proporzionata in quanto concede una compensazione molto più elevata rispetto ai soli mancati profitti e costi aggiuntivi connessi alla chiusura delle centrali elettriche alimentate a carbone, come consentito dal punto 425 della disciplina sull'ambiente. Dette società hanno inoltre sostenuto che l'assenza di una gara d'appalto competitiva non è giustificata, in quanto non vi sono circostanze che giustifichino un'eccezione alla norma della procedura di gara competitiva. In particolare non esiste alcuna situazione speciale che avrebbe impossibilitato RWE dall'aggiudicare le sue centrali elettriche più grandi alimentate a lignite nonché le centrali elettriche alimentate a lignite più piccole nel contesto di corrispondenti gare d'appalto. Dette società hanno sostenuto altresì che l'aiuto a favore di RWE non soddisfa le prescrizioni di cui alla disciplina sull'ambiente dato che si basava su una previsione di redditività irrealistica (ex ante) e non è stato confrontato con uno scenario controfattuale. Il punto 55 della disciplina sull'ambiente dimostra chiaramente la necessità di una misura dinamica, che non è prevista né dalla legge relativa alla chiusura né dal contratto del 2021. Le disposizioni relative alle modifiche normative significative di cui ai punti 20 e 21 del contratto del 2021 non forniscono ulteriore assistenza a questo proposito, dato che non sono concepite per tenere conto di modifiche del mercato.

(190) Nelle loro osservazioni del 16 novembre 2022, le otto imprese locali hanno sostenuto che la misura RWE modificata dimostra ancora una volta che la compensazione concessa a questa impresa è stata determinata in modo non trasparente e fisso, ossia in un modo che non tiene conto di potenziali cambiamenti futuri. Le società hanno messo in dubbio il fatto che l'importo della compensazione da concedere a RWE rimanga invariato, nonostante le modifiche apportate alla misura RWE modificata e i drastici cambiamenti della situazione del mercato dell'energia. A loro avviso, la Germania ha basato la sua stima dei mancati profitti di RWE determinati dalla chiusura anticipata su previsioni di redditività incerte e non ha tenuto conto dell'evoluzione dinamica dei prezzi dell'energia elettrica e del CO<sub>2</sub>. Secondo tali società, è già prevedibile per il futuro che, da un lato, la domanda di energia elettrica prodotta a partire da combustibili fossili diminuirà dopo il 2030 e, dall'altro, che i costi del CO<sub>2</sub> aumenteranno in modo significativo.

(191) Nelle loro osservazioni sulla decisione di estensione, le otto imprese locali hanno sostenuto che il calcolo rivisto e la giustificazione alla base dell'importo della compensazione continuano ad essere insufficienti. Il calcolo rivisto non dimostra che l'importo del vantaggio concesso a RWE sia effettivamente limitato a quanto consentito dalla normativa in materia di aiuti di Stato. Compensa piuttosto le decisioni strategicamente errate di RWE e rafforza ulteriormente il suo potere di mercato mediante il finanziamento da parte dello Stato del passaggio ad altri combustibili. I prezzi elevati dell'energia elettrica derivanti dalla guerra della Russia contro l'Ucraina sono utilizzati come giustificazione dell'aiuto, che è stato promesso in condizioni completamente diverse e non ha nulla a che vedere con il legittimo affidamento di RWE in materia di profitti protetti dalla proprietà. Il calcolo rivisto, che attualmente non tiene conto degli sviluppi della crisi energetica, è metodologicamente inadeguato e comprende aspettative di redditività irrealistiche.

- (192) Inoltre il calcolo delle aspettative selettive di profitto per le singole centrali elettriche in un periodo di riferimento opportuno non sostituirebbe la necessaria visione globale della situazione della flotta delle centrali elettriche. Inoltre il calcolo non legittimerebbe la piena efficacia del vantaggio, in quanto il sostegno dello Stato all'espansione delle centrali elettriche alimentate a gas predisposte per l'idrogeno presso i siti delle unità a lignite chiuse non è preso in considerazione, il che è estremamente pertinente per gli investitori sui mercati dei capitali e per le condizioni di finanziamento di RWE. Di conseguenza la concessione di un pagamento di 2,6 miliardi di EUR a RWE, unitamente alla prospettiva di sostenere il passaggio a centrali elettriche alimentate a gas predisposte per l'idrogeno, deve essere vietata anche dopo il contratto di modifica.
- (193) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di estensione, GPE ha sostenuto che, sulla base delle informazioni presentate in tale decisione, i motivi per cui non si asseriscono mancati profitti dopo il 2026 non sono chiari; non è stata fornita alcuna spiegazione in merito al motivo dell'utilizzo di tale data e all'impatto sull'importo della compensazione. Inoltre la legge tedesca sull'imposta sui proventi straordinari <sup>(92)</sup> prevede un massimale di prezzo applicabile ai gestori di alcune centrali elettriche a lignite che è di 20 EUR/MWh superiore rispetto ad altre centrali elettriche alimentate a lignite. La combinazione di tale massimale di prezzo più elevato e della compensazione già prevista può comportare pagamenti eccessivi e una sovracompensazione. GPE ha inoltre presentato uno studio dell'istituto tedesco Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, secondo il quale, oltre alla compensazione per la chiusura anticipata, l'estrazione di lignite e la produzione di energia elettrica basata sulla lignite sono sovvenzionate in Germania attraverso una serie di misure, ad esempio il finanziamento della ricerca, l'esenzione dalla tassa di estrazione, l'esenzione dagli oneri per l'estrazione di acqua e le agevolazioni fiscali in materia di energia.
- (194) GPE ha inoltre asserito che è necessario un meccanismo di aggiornamento, come previsto al punto 433 della disciplina sull'ambiente. Innanzitutto i calcoli sono stati rivisti entro un periodo inferiore a due anni, il che dimostra il grado di fragilità e sensibilità di tali tipi di stime e quindi il rischio che l'aiuto non sarà proporzionato e comporterà una sovracompensazione è considerevole. In secondo luogo, dato che la Commissione ha accettato l'assenza dello svolgimento di una procedura di gara, dovrebbe essere effettuata un'analisi dettagliata e approfondita, che non dovrebbe limitarsi a basarsi soltanto su ciò che, ai sensi del considerando 102 della decisione di estensione, «sembra ragionevole». La compensazione si riferisce a un lungo periodo di tempo e comporta la concessione di aiuti di importo considerevole tramite rate regolari e predeterminate. Tali elementi giustificano di per sé l'integrazione di un meccanismo di aggiornamento.
- (195) GPE ha inoltre affermato che la Commissione non sembra aver esaminato gli effetti dell'eventuale trasferimento di alcune unità al meccanismo di chiusura differita. GPE ha asserito altresì che, anche se si afferma esplicitamente che tale trasferimento non rientra nell'ambito di applicazione del caso di specie, esso può tuttavia incidere in modo sostanziale sull'importo della compensazione che può essere concessa a RWE. Tuttavia GPE non ha spiegato quale sarebbe tale impatto o in che modo si verificherebbe. Infine, al punto 34 della decisione di estensione, la Commissione spiega che il governo tedesco può decidere di trasferire tre unità (Niederaußem K, Neurath F e Neurath G) a una riserva fino alla fine del 2033. Qualora il governo adottasse tale decisione, la disattivazione definitiva si concretizzerebbe soltanto nel 2033 e non nel 2030, una circostanza questa che incide sulle mancate entrate.
- (196) Nelle loro osservazioni in merito alla decisione di avvio, le due imprese locali hanno affermato che la compensazione non è proporzionata, in considerazione di quanto segue:
- a) i mancati profitti non costituiscono costi derivanti da un graduale abbandono anticipato del carbone. Innanzitutto tali società si pongono il dubbio se la gestione degli impianti a lignite sarebbe in qualche modo redditizia in futuro, in particolare nel contesto dell'aumento dei prezzi del carbonio. In secondo luogo, dette società dubitano che il graduale abbandono anticipato del carbone comporti costi aggiuntivi di estrazione dalle miniere a cielo aperto. Ciò è dovuto al fatto che vi è sempre il rischio che le miniere a cielo aperto non siano più in esercizio, in quanto le licenze per la gestione di miniere a cielo aperto sono generalmente concesse soltanto per due o tre anni. In terzo luogo, non è chiaro se, nel calcolare il pagamento compensativo si sia tenuto conto anche degli investimenti e dei costi di manutenzione non necessari che i gestori hanno evitato grazie al graduale abbandono del carbone;

<sup>(92)</sup> Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse (Strompreisbremsegesetz — StromPBG), online: <https://www.gesetze-im-internet.de/strompbg/BjNR251210022.html>.

- b) l'importo della compensazione non è stato determinato correttamente, in quanto nel calcolo della compensazione sono stati utilizzati periodi di compensazione errati e sono stati utilizzati valori rigidi e obsoleti per le quote di CO<sub>2</sub> e i costi fissi. Lo Stato avrebbe dovuto esaminare più intensamente le specifiche circostanze del mercato;
- c) è stata applicata un'intensità massima di aiuto errata. Gli aiuti a sostegno di imprese che migliorano la protezione dell'ambiente oltre quanto richiesto dalle norme dell'Unione possono coprire tra il 40 % e il 50 % dei costi ammissibili conformemente all'allegato 1 della disciplina della Commissione in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 <sup>(93)</sup>. Ciò significa che, anche qualora si ritenesse ammissibile una compensazione per i mancati profitti e i costi aggiuntivi, solo quasi la metà dei costi sostenuti potrebbe essere sovvenzionata.

(197) Le due imprese locali hanno inoltre sostenuto che il fatto che la compensazione sia stata determinata in assenza di una procedura trasparente per quanto riguarda il calcolo della redditività e le aspettative del mercato è contrario ai principi in materia di aiuti di Stato. La compensazione è stata concordata individualmente tra lo Stato e il beneficiario, una circostanza che contrasta con il principio di un meccanismo trasparente di gara. Per la lignite non può esistere una procedura di gara competitiva solo per due gestori di centrali elettriche alimentate a lignite con miniere a cielo aperto associate, in particolare per quanto concerne la compensazione delle aspettative di profitto derivanti dalle attività estrattive a cielo aperto. Tuttavia i calcoli della redditività potrebbero essere effettuati quanto meno per le centrali del beneficiario, ad esempio, sulla base della loro specifica data di messa in servizio, delle ore di utilizzo, dell'efficienza, degli ammortamenti già effettuati ecc., che potrebbero essere misurati rispetto ad altre centrali elettriche alimentate a carbone e queste ultime potrebbero fungere da parametro di riferimento. Inoltre, nonostante le differenze fondamentali in termini di caratteristiche e strutture dei costi delle centrali elettriche, è stato possibile includere piccole centrali alimentate a lignite nelle gare per la disattivazione delle centrali elettriche alimentate a carbone conformemente al comma 43 della legge relativa alla chiusura.

#### 4.3.6.4. Associazioni/ONG

- (198) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, DEBRIV ha affermato che una compensazione adeguata deve includere non soltanto i mancati profitti, ma anche i notevoli costi aggiuntivi lungo tutta la catena del valore delle miniere a cielo aperto, del trasporto alla centrale elettrica, dei costi delle centrali elettriche e dei costi di conversione associati, nella misura in cui detti costi siano causati dalle chiusure anticipate stabilite per legge. Inoltre, nel valutare la proporzionalità della compensazione, occorre considerare gli oneri previdenziali supplementari causati dalla misura. DEBRIV osserva inoltre che i pagamenti compensativi non copriranno interamente gli svantaggi e i danni effettivamente individuati dai gestori.
- (199) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, DEBRIV ha affermato che la misura è proporzionata ai sensi della sezione 4.12.1.5 della disciplina sull'ambiente. Il fatto che non vi sia una procedura di gara competitiva è giustificato in quanto sul mercato vi sono soltanto due operatori principali (RWE e LEAG) e l'estrazione e la produzione di energia a partire dalla lignite sono strettamente collegate tra loro. Per quanto concerne i costi aggiuntivi e gli svantaggi economici causati dalla misura, oltre ai conseguenti costi delle miniere di lignite a cielo aperto (compresi i costi aggiuntivi per le operazioni di ripristino e le relative perdite di interessi e di finanziamento), occorre tenere conto anche di tutti i danni (anticipati) causati agli operatori dal graduale abbandono anticipato della lignite imposto dallo Stato, dei costi aggiuntivi per la ripianificazione e la conversione, nonché degli svantaggi economici (attivi). Inoltre dovrebbe essere presa in considerazione anche la rinuncia ai mezzi di ricorso dichiarata nella legge relativa alla chiusura.
- (200) DEBRIV è del parere che un meccanismo di aggiornamento di cui al punto 433 della disciplina sull'ambiente non sia giustificato nel caso di specie, in quanto il graduale abbandono della lignite da parte della Germania ha una portata eccezionale e imprevedibile, ossia sussistono circostanze eccezionali. Innanzitutto la legge relativa alla chiusura e il contratto del 2021 non disciplinano soltanto talune singole unità, bensì il graduale abbandono della lignite per tutte le centrali alimentate a lignite e le miniere di lignite a cielo aperto in Germania, con conseguenze di vasta portata e talvolta imprevedibili per intere regioni. Un intervento di così ampia portata richiede consenso in seno alla società, che è stato conseguito con l'istituzione della commissione relativa al carbone e la considerazione delle sue proposte. In assenza di tale consenso, compresi i pagamenti compensativi, non sarebbe ipotizzabile un graduale abbandono del carbone che copra tutta la produzione tedesca di energia elettrica da lignite. L'introduzione di un meccanismo di aggiornamento comprometterebbe il consenso generale conseguito in seno alla società. In secondo luogo, non vi è alcun rischio di sovracompensazione, fenomeno che un meccanismo di aggiornamento mira a evitare, dato che i costi o i danni causati dal graduale abbandono della lignite sono superiori all'importo della compensazione concordata.

<sup>(93)</sup> GU C 200 del 28.6.2014, pag. 1.

- (201) Infine DEBRIV ha sostenuto che l'interesse legittimo a evitare distorsioni della concorrenza attraverso una sovracompensazione deve essere bilanciato con l'interesse legittimo delle imprese interessate alla certezza della pianificazione e degli investimenti. Occorre ricordare che, nel caso di specie, l'elemento che determina il riconoscimento della compensazione da parte dello Stato non è la volontà delle imprese del settore della lignite di ricevere aiuti agli investimenti. L'obiettivo principale consiste piuttosto nel compensare l'ingerenza dello Stato nelle posizioni giuridiche tutelate delle imprese e nel porre fine alla precedente attività commerciale legale connessa alla lignite. Per tale motivo, sarebbe irragionevole imporre unilateralmente un meccanismo di aggiornamento alle imprese interessate del settore della lignite. È quindi evidente che l'esistenza di circostanze eccezionali rende necessario astenersi dall'introdurre un meccanismo di aggiornamento nella procedura in corso per il graduale abbandono della lignite in Germania.
- (202) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, Greenpeace ha affermato che la misura non è proporzionata, in quanto i parametri utilizzati dalle autorità tedesche per calcolare la compensazione sono irrealistici e non conclusivi. In particolare, tre ipotesi fondamentali che portano a una sistematica sovrastima della compensazione risultano essere problematiche. Innanzitutto le ipotesi concernenti i prezzi dell'energia elettrica e del CO<sub>2</sub> sono arbitrarie, in quanto la redditività delle centrali elettriche alimentate a lignite è diminuita costantemente nel tempo. In secondo luogo, la chiusura di centrali elettriche o la chiusura di miniere a cielo aperto può ridurre i costi fissi, ma questo aspetto non è preso in considerazione. La disattivazione consentirà di risparmiare quasi tutti i costi fissi delle centrali e circa il 20 % dei costi fissi relativi alle miniere. Questi aspetti determinerebbero di per sé una riduzione della compensazione di più della metà del suo importo. In terzo luogo, è previsto un periodo di compensazione per le chiusure anticipate, ma il calcolo della Germania considera un periodo di tempo eccessivo, in quanto prevede una compensazione per quattro o cinque anni, a seconda della data di chiusura della centrale, ma non fornisce alcuna giustificazione per tale ipotesi. Sulla base dello studio condotto dall'Öko-Institut, la compensazione dovrebbe essere limitata a tre anni <sup>(94)</sup>. Ciascuna di queste tre ipotesi considerate separatamente ridurrebbe drasticamente l'importo della compensazione, mentre nel loro insieme ridurrebbe la compensazione da 4,4 miliardi di EUR a un massimo di 154 milioni di EUR per RWE e di 189 milioni di EUR per LEAG.
- (203) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, Greenpeace ha aggiunto che non esiste una netta separazione tra la compensazione per la gestione delle centrali elettriche e quella per le attività estrattive, il che è contrario alle norme in materia di aiuti di Stato. La trasparenza degli aiuti di Stato dell'UE prevede non soltanto l'indicazione dell'importo totale della compensazione versata, ma anche la pubblicazione e la spiegazione delle ipotesi sottostanti alla determinazione dell'importo della compensazione. L'aiuto concesso non deve, in ogni caso, compensare un comportamento antieconomico in futuro in ragione di un ulteriore aumento previsto dei prezzi del CO<sub>2</sub>. Inoltre gli obiettivi dello scambio di quote di emissioni non devono essere compromessi. Non si è inoltre tenuta una gara d'appalto e tale circostanza viola i principi di cui alla disciplina sull'ambiente. Nel contesto dell'esame caso per caso di cui al punto 432 della disciplina sull'ambiente, dalla valutazione della proporzionalità della misura (cfr. considerando 199 e 204) emerge che la misura è comunque eccessiva.
- (204) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, ClientEarth ha asserito che la misura non è proporzionata. Non è chiaro se le compensazioni derivino da negoziazioni o da una formula. ClientEarth sostiene, analogamente a Greenpeace (cfr. considerando 203), che alcuni parametri siano problematici: i prezzi dell'energia elettrica e del CO<sub>2</sub> sono stati scelti arbitrariamente; si è ipotizzato che i costi fissi non sarebbero stati risparmiati con le chiusure anticipate e che gli operatori di lignite siano compensati per un periodo compreso tra 4 e 5 anni dopo la chiusura delle unità, un periodo che è troppo lungo; ad esempio, l'Öko-Institut raccomanda un massimo di tre anni <sup>(95)</sup>. ClientEarth ha inoltre sottolineato che il calcolo dovrebbe tenere conto anche: i) del meccanismo di chiusura differita; e ii) del fatto che per tutte le centrali a carbone di cui all'allegato 2 della legge relativa alla chiusura che chiuderanno prima del 2025 saranno risparmiati potenziali costi di investimento per l'adozione delle misure necessarie per rispettare i valori limite di emissione più bassi, ossia a tali centrali saranno risparmiati gli investimenti obbligatori volti a garantire che le emissioni siano limitate al livello obbligatorio stabilito dalla legge. A suo avviso, la compensazione dovrebbe includere parametri variabili destinati a eliminare il rischio di sovracompensazione. Poiché le date di chiusura si collocano così lontano nel futuro (fino al 2038) e poiché si prevede che le compensazioni siano versate in 15 rate annuali per ciascun operatore, le rate e l'importo complessivo dell'aiuto possono e dovrebbero essere adeguati ai mancati profitti attesi effettivi delle centrali aggiornati in considerazione dell'evoluzione delle condizioni di mercato, con un importo soggetto a massimale. ClientEarth ha quindi criticato la mancanza di un meccanismo di aggiornamento.

<sup>(94)</sup> Öko-Institut, *Assessment of the planned compensation payments for decommissioning German lignite power plants in the context of current developments*, 29 giugno 2020, pag. 30, disponibile all'indirizzo: <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>.

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

- (205) ClientEarth ha sostenuto che non vi è alcuna questione di sicurezza dell'approvvigionamento in Germania, come invece sostenuto dalle autorità tedesche per giustificare tanto il lungo termine del calendario delle chiusure quanto l'esistenza del meccanismo di chiusura differito. Il mercato tedesco dell'energia si trova in una situazione di sovraccapacità e in Germania esistono molteplici misure in materia di sicurezza dell'approvvigionamento per prevenire qualsiasi rischio. Anche qualora vi fossero prove di una problematica relativa alla sicurezza dell'approvvigionamento e della necessità di adottare misure adeguate, ciò dovrebbe avvenire nel rispetto del regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>(96)</sup> sul mercato dell'energia elettrica. Ritardare o rinviare artificiosamente la chiusura di alcune unità LEAG e RWE oltre la data naturale di chiusura (in uno scenario invariato, guidato dalle forze di mercato) al fine di garantire che contribuiscano alla sicurezza dell'approvvigionamento sembra costituire un'elusione delle norme pertinenti.
- (206) ClientEarth ha infine sostenuto che potrebbero esservi potenziali questioni di cumulo relative alla misura. Innanzitutto, nel 2016, per la *Sicherheitsbereitschaft* non vi è stata alcuna indennità di adattamento (*Anpassungsgeld*)<sup>(97)</sup>. Tale indennità di adattamento è attualmente versata direttamente ai lavoratori di età superiore a 58 anni, quando perdono il posto di lavoro in ragione del graduale abbandono del carbone. Nel caso della *Sicherheitsbereitschaft*, i costi fissi per il personale non sono stati detratti dalle entrate del mercato dell'energia elettrica in quanto non erano considerati costi marginali a breve termine. In effetti alle società sono stati concessi altresì pagamenti per il costo degli adeguamenti del personale attraverso i pagamenti nel contesto della *Sicherheitsbereitschaft*. Tuttavia, dato che vengono attualmente versati tramite l'indennità di adattamento, i costi per gli adeguamenti del personale non dovrebbero essere inclusi nelle compensazioni di chiusura per gli operatori. Essi rappresentano circa il 29 % dei costi degli operatori<sup>(98)</sup>. In secondo luogo, il comma 50 della legge relativa alla chiusura prevede un meccanismo di chiusura differito (*Zeitlich gestreckte Stilllegung*), basato sul modello della *Sicherheitsbereitschaft* ai sensi dell'articolo 13 g della legge tedesca sull'industria dell'energia (*Energiewirtschaftsgesetz — EnWG*)<sup>(99)</sup>. Per il meccanismo di chiusura differita, le entrate del mercato dell'energia elettrica sono nuovamente rimborsate per la durata di tale meccanismo. Tale compensazione deve essere versata in aggiunta alle compensazioni per il graduale abbandono anticipato e costituisce una doppia compensazione in quanto gli stessi margini contributivi sono già stati rimborsati nel contesto della quantificazione dei 4,35 miliardi di EUR. Gli operatori non dovrebbero pertanto essere compensati per il meccanismo di chiusura differita in aggiunta al meccanismo di chiusura. Nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, ClientEarth ha inoltre asserito che la Commissione non ha esaminato alcuna possibile questione relativa al cumulo con altre misure di aiuto quali i meccanismi di capacità ecc.
- (207) Nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, ClientEarth ha ribadito che sarebbe necessario un meccanismo di aggiornamento, in particolare alla luce del fatto che i calcoli sono già stati rivisti una volta nonché dei cambiamenti globali in atto sul mercato dell'energia elettrica. Un meccanismo che consenta di adeguare le compensazioni sulla base dei mancati profitti e dei costi di chiusura effettivi consentirebbe di evitare il rischio di sovracompensazione. ClientEarth ha sollevato questioni analoghe a quelle asserite da GPE in merito alla decisione di estensione (cfr. considerando da 194 a 196) e ha inoltre sottolineato che tutte le altre misure in materia di energia pertinenti dovrebbero essere prese in considerazione al fine di evitare sovracompensazioni, tra cui il massimale per i prezzi dell'energia e il fatto che talune centrali a carbone di RWE stanno attualmente beneficiando della legge sulla manutenzione delle centrali elettriche sostitutive (*Ersatzkraftwerkebereithaltungsgesetz*). ClientEarth ha sostenuto che è impossibile stabilire se vi sarà un meccanismo di recupero (*claw back*) per evitare una sovracompensazione e ha fatto altresì riferimento alla decisione SA.54537<sup>(100)</sup> e all'approccio generale seguito dalla Commissione in merito alla proporzionalità in tale decisione. Infine ClientEarth ha messo in dubbio il motivo per cui la disattivazione di due unità (Neurath D ed E) sia stata rinviata di due anni e ha affermato che l'analisi della Commissione in merito a questo aspetto non è stata sufficiente e che non si tiene conto di quale potrebbe essere l'impatto di tale rinvio sul calcolo della compensazione.

<sup>(96)</sup> Regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sul mercato interno dell'energia elettrica (GU L 158 del 14.6.2019, pag. 54).

<sup>(97)</sup> Cfr. comma 57 della legge relativa alla chiusura.

<sup>(98)</sup> 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/>, tabella 8-3, pag. 112.

<sup>(99)</sup> La formula di compensazione desunta dall'allegato dell'EnWG corrisponde in larga misura alla formula di compensazione di cui all'allegato 2 della legge relativa alla chiusura.

<sup>(100)</sup> Decisione della Commissione, del 12 maggio 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.54537 (2020/NN) — Paesi Bassi — Divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica nei Paesi Bassi (GU C 220 del 3.7.2020, pag. 1). In questa decisione la Commissione ha effettuato una valutazione direttamente ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE. La compensazione è stata basata su mancati profitti e la cifra è stata fondata su trattative tra il beneficiario e il ministero, con l'assistenza di esperti indipendenti. La Commissione ha esaminato le ipotesi alla base del calcolo e le ha ritenute ragionevoli.



- (208) Nelle sue osservazioni a seguito della consultazione pubblica, l'UEA ha sostenuto che nello scenario controfattuale avrebbero dovuto essere utilizzate ipotesi alternative e più realistiche, in particolare un prezzo del carbonio più credibile. Inoltre l'UEA ha ribadito le preoccupazioni di Greenpeace secondo cui tre ipotesi fondamentali hanno portato a una sistematica sopravvalutazione dei pagamenti compensativi (cfr. considerando 204).
- (209) Nelle sue osservazioni sulla decisione di avvio, HEAL ha ritenuto che il calcolo della compensazione non fosse stato effettuato in modo trasparente e responsabile e che la società civile non fosse stata coinvolta. HEAL ha inoltre ritenuto che i costi sanitari esternalizzati dell'energia elettrica prodotta a partire dal carbone non siano stati presi in considerazione nel calcolo dei mancati profitti né dei costi di ripristino delle miniere. I costi sanitari previsti derivanti dall'inquinamento avrebbero dovuto essere detratti dai mancati profitti per il periodo di tempo scelto, in questo modo i costi esternalizzati avrebbero dovuto essere internalizzati per ottenere una fissazione dei prezzi realistica.
- (210) Nelle osservazioni relative alla decisione di avvio, CAN ha rilevato che vi è una questione di trasparenza nelle somme relative alla compensazione. Tali importi sono costituiti dai mancati profitti, dai costi di ricoltivazione e da una rinuncia a controversie giudiziarie, ma non è chiaro quale importo sia versato per quale voce e se il risultato si basi su una qualche formula. CAN ritiene che le somme non siano proporzionate ai costi di ricoltivazione, in particolare per quanto concerne LEAG <sup>(101)</sup>.

#### 4.3.6.5. Stati tedeschi

- (211) La Sassonia ha sostenuto che, al fine di valutare la proporzionalità della compensazione, dovrebbero essere presi in considerazione tutti gli svantaggi economici per le imprese interessate dal graduale abbandono della lignite, direttamente connessi alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> derivanti dalla produzione di energia elettrica a partire dalla lignite, in particolare i costi di un adeguamento socialmente accettabile del personale.
- (212) La Renania settentrionale-Vestfalia ha affermato di aver sottolineato, nella sua decisione principale del 23 marzo 2021 sulle disposizioni di cui alla legge relativa alla chiusura per la pianificazione territoriale dello Stato, l'importanza di tali disposizioni ai fini della pianificazione dell'uso del suolo nel suo territorio. Tutte le miniere a cielo aperto devono soddisfare le prescrizioni per un buon ripristino ai sensi della legge federale sulle attività di estrazione mineraria. Non vi è alcun dubbio circa la legalità della compensazione concordata contrattualmente tra il governo federale e RWE e che è stata approvata dal *Bundestag* tedesco in qualità di legislatore, a titolo di compensazione dei costi aggiuntivi necessariamente sostenuti dall'impresa in ragione del graduale abbandono della lignite previsto per legge entro il 2038 o entro il 2035. Una compensazione adeguata per RWE è essenziale per l'interesse pubblico dello Stato della Renania settentrionale-Vestfalia, in quanto è un prerequisito per uno sviluppo positivo e lungimirante nel distretto renano (*Rheinisches Revier*). È importante che la società sia in grado di adempiere i propri obblighi di legge in materia di ripristino dei danni causati nella zona.

#### 4.3.7. Prevenzione di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi

##### 4.3.7.1. RWE

- (213) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, RWE ha affermato che gli svantaggi economici per RWE sono superiori al pagamento compensativo concesso e, di conseguenza, la compensazione non provoca distorsioni della concorrenza, ma determina al contrario, almeno in una certa misura, una compensazione delle distorsioni della concorrenza a scapito di RWE in ragione del graduale abbandono della lignite.

<sup>(101)</sup> [https://www.bet-energie.de/fileadmin/redaktion/PDF/Studien\\_und\\_Gutachten/Gutachten\\_Folgekosten/Gutachten\\_Folgekosten\\_Braunkohleausstieg\\_Abschlussbericht.pdf](https://www.bet-energie.de/fileadmin/redaktion/PDF/Studien_und_Gutachten/Gutachten_Folgekosten/Gutachten_Folgekosten_Braunkohleausstieg_Abschlussbericht.pdf).

- (214) Nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, RWE ha ribadito che gli effetti positivi della misura RWE modificata superano ampiamente i potenziali effetti negativi. La misura RWE modificata porterà a una riduzione sicura delle emissioni di CO<sub>2</sub> e promuoverà la trasformazione del settore dell'energia creando condizioni di investimento sicure per tecnologie nuove rispettose del clima. È proprio la garanzia contrattuale del percorso di uscita a creare certezza degli investimenti per tutti gli operatori del mercato, in quanto la riduzione bloccata della capacità delle centrali elettriche alimentate a lignite non è soggetta alla riserva di anni di procedimenti giudiziari che si sarebbero potuti prevedere qualora la Germania avesse imposto un obbligo di chiusura utilizzando esclusivamente strumenti normativi. L'anticipazione del graduale abbandono fino al 2030 aumenta ulteriormente questi effetti della misura RWE modificata. Tali effetti positivi non sono controbilanciati da effetti negativi sulla concorrenza che potrebbero derivare dal pagamento della compensazione. La compensazione è calcolata in modo tale da compensare soltanto una parte dei danni causati a RWE dal graduale abbandono anticipato della lignite e, pertanto, per RWE, tale graduale abbandono anticipato della lignite rimane un'attività in perdita dal punto di vista economico. Inoltre, ciò sta già rafforzando tutti i concorrenti, in quanto la carenza di approvvigionamento causata dalle chiusure sta avendo un effetto sui prezzi.

#### 4.3.7.2. LEAG

- (215) Nelle sue osservazioni concernenti la consultazione pubblica, LEAG ha affermato che, anche qualora la Commissione dovesse presumere l'esistenza di una distorsione della concorrenza derivante dalla misura sulla base dell'ampio ambito di applicazione di tale criterio, dato che sul mercato gli operatori sarebbero in concorrenza con altri operatori, come indicato, ad esempio, ai considerando da 110 a 113 della decisione di avvio, la misura non avrebbe comunque un impatto negativo significativo. A seguito della chiusura delle centrali elettriche alimentate a lignite, la posizione di mercato dell'operatore sarebbe addirittura ridotta.
- (216) Inoltre, in un caso ipotetico, gli eventuali vantaggi per LEAG sarebbero chiaramente secondari alla luce degli enormi effetti positivi della misura, in particolare per quanto concerne la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Il graduale abbandono della produzione di energia elettrica basata sulla lignite agevolerà lo sviluppo di ulteriori capacità di produzione di energia elettrica basate su altre tecnologie, in particolare in relazione alle energie rinnovabili. Inoltre la misura avrà un impatto positivo sull'ambiente e garantirà prevedibilità per quanto concerne la chiusura anticipata delle centrali elettriche alimentate a lignite. Pertanto la misura non altera le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse e quindi gli effetti positivi della misura sarebbero in ogni caso superiori agli eventuali effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi.

#### 4.3.7.3. Imprese

- (217) Nelle sue osservazioni sulla decisione di avvio, GPE menziona un'analisi effettuata da terzi sui presunti effetti distorsivi della misura. Il primo presunto rischio di effetti distorsivi consiste nel fatto che RWE e LEAG saranno in grado di penetrare o rafforzare le loro posizioni sui mercati contigui a scapito dei loro concorrenti, in particolare qualora investano in centrali di produzione di energia ad alta intensità di capitale per l'utilizzo di energie rinnovabili. La seconda preoccupazione riguarda il fatto che la compensazione causi un ritardo nel graduale abbandono della lignite, che avrebbe potuto essere dettato dal mercato e avrebbe potuto aver luogo molto prima. Nelle osservazioni relative alla consultazione pubblica, GPE ha aggiunto che la Commissione avrebbe dovuto valutare se la misura abbia prodotto effetti potenzialmente negativi sulla concorrenza e che l'analisi dell'effetto del pagamento della compensazione avrebbe dovuto essere effettuata non soltanto sul mercato della produzione di energia elettrica da centrali elettriche alimentate a carbone, ma anche su mercati contigui quali quello dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili.
- (218) Infine, nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, GPE ha affermato che le rate predeterminate regolari della compensazione rafforzeranno direttamente il potere di mercato di RWE e saranno utilizzate in modo distorsivo sui mercati dell'energia elettrica verde. GPE osserva che gli operatori del mercato devono superare di norma due ostacoli principali quando investono in energie rinnovabili: i) la ricerca di zone idonee per i progetti e ii) il finanziamento degli impianti. RWE (e LEAG) godono già del vantaggio di avere un accesso più agevole a zone per nuovi parchi eolici e solari, ossia utilizzando terreni precedentemente destinati all'estrazione di lignite. Inoltre le rate annuali forniscono a RWE (e a LEAG) liquidità finanziaria per investire.

- (219) Nelle loro osservazioni sulla decisione di avvio, le otto imprese locali hanno affermato che la concessione dell'aiuto agli operatori di lignite è contraria ai principi fondamentali del diritto dell'UE in materia di concorrenza, in quanto tali imprese sono in concorrenza diretta con RWE in termini di mercato all'ingrosso dell'energia elettrica a breve termine. Il pagamento di un premio esclusivo di disattivazione determinato in modo non concorrenziale, forfettario e sovrastimato viola l'articolo 106 in combinato disposto con l'articolo 102 TFUE per i motivi seguenti: i) consolida la posizione del produttore di energia elettrica dominante sul mercato, ossia RWE, con un aiuto sotto forma di risorse finanziarie, in una situazione in cui il mercato si sta comunque riducendo a favore di RWE; ii) crea condizioni di concorrenza strutturalmente diseguali sul mercato e aumenta la possibilità che RWE possa sfruttare il potenziale strategico delle sue centrali elettriche sul mercato iniziale delle vendite rispetto ad altri concorrenti ed espandere la propria leadership nel settore delle energie rinnovabili; e pertanto iii) sussiste un rischio maggiore di esclusione dei concorrenti. Tali società hanno sostenuto che una situazione in cui uno Stato membro crea condizioni di concorrenza diseguali che possono incoraggiare trasferimenti e abusi di potere di mercato è considerata una violazione delle disposizioni del diritto primario in materia di concorrenza secondo il precedente della Commissione e della Corte di giustizia dell'Unione europea <sup>(102)</sup>.
- (220) Nella loro comunicazione del 16 novembre 2022, le otto imprese locali hanno affermato che la misura RWE modificata sostiene la posizione dominante e la transizione verde di RWE in modo distortivo. Tali società asseriscono che l'obiettivo della misura RWE modificata è mantenere il potere di mercato di RWE nel nuovo mercato dell'energia elettrica verde e che il passaggio ad altri combustibili di RWE è sovvenzionato dallo Stato tedesco, mentre altri produttori devono competere per attuare tale transizione. Le stesse fanno riferimento, in particolare, ai piani della RWE di costruire centrali elettriche alimentate a gas predisposte per l'idrogeno con una capacità di circa 3 GW presso il sito delle centrali alimentate a lignite in chiusura nel 2030 e a un presunto impegno dello Stato tedesco a sostenere la costruzione di tali centrali, anche in caso di gare d'appalto.
- (221) Le argomentazioni sintetizzate al considerando 220 sono state presentate anche dalle due imprese locali nelle loro osservazioni in merito alla decisione di avvio. Nelle loro osservazioni relative alla consultazione pubblica, queste ultime hanno aggiunto che la misura danneggerà i produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili di dimensioni minori e gonfierà artificiosamente i prezzi dell'energia elettrica. Infine le società in questione hanno ritenuto che gli effetti positivi della compensazione non possano essere controbilanciati dagli effetti negativi, in ragione degli effetti sulla concorrenza e della presunta sovracompensazione (cfr. osservazioni di cui alla sezione 4.3.6).

#### 4.3.7.4. Associazioni/ONG

- (222) Nelle sue osservazioni in merito alla consultazione pubblica DEBRIV ha affermato che non vi sono prove di distorsione della concorrenza e degli scambi imputabili alla compensazione. Innanzitutto la misura produce benefici ambientali quantificabili, in quanto la chiusura graduale di tali centrali nel periodo di riferimento ridurrà le emissioni di CO<sub>2</sub>. In secondo luogo, la compensazione corrisposta alle società del settore della lignite sarebbe soltanto una compensazione per i mancati profitti nonché per i danni e gli svantaggi economici supplementari, e pertanto non conferirebbe alle imprese un vantaggio concorrenziale.
- (223) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, Greenpeace ha affermato che l'importo non proporzionato dell'aiuto, come descritto al considerando 199, determinerà ampie distorsioni del mercato.
- (224) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, ClientEarth ha affermato che la misura falsa la concorrenza e che non vi sono benefici ambientali significativi tali da bilanciare le distorsioni della concorrenza. A suo avviso, gli operatori possono sovvenzionare in modo incrociato le loro altre attività, in particolare la produzione di energia da fonti energetiche più pulite. Inoltre il ritardo nella chiusura delle centrali determinato dal calendario di cui alla legge relativa alla chiusura crea inoltre, di per sé, uno svantaggio competitivo per le fonti energetiche più pulite, che entreranno nel mercato con maggiori difficoltà, o più lentamente, rispetto al caso in cui le centrali alimentate a lignite chiudessero in ragione delle normali condizioni di attività e dovessero far fronte a tutti i costi di chiusura.

<sup>(102)</sup> Ad esempio, una misura statale riguardante il mercato greco dell'energia, mediante la quale il produttore di energia elettrica greca dominante (lignite), Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI), ha ottenuto diritti esclusivi di estrazione mineraria e quindi vantaggi rispetto ad altri produttori, è stata considerata una violazione evidente dell'articolo 106 in combinato disposto con l'articolo 102 TFUE (o delle loro disposizioni precedenti). Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 17 luglio 2014, *Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE/Commissione*, C-553/12 P, ECLI:EU:C:2014:2083, n. 41, che conferma la decisione della Commissione europea del 5 febbraio 2008 [C(2008) 824 final].

- (225) ClientEarth ha inoltre fatto riferimento alla cosiddetta «sentenza sul clima» della Corte costituzionale tedesca del 24 marzo 2021 <sup>(103)</sup>, che solleva dubbi circa il fatto che l'obiettivo della Germania di ridurre le emissioni di gas a effetto serra sia effettivamente perseguito dalla misura. Il secondo comma, punto 1, della legge relativa alla chiusura stabilisce che l'obiettivo principale del graduale abbandono del carbone è ridurre le emissioni di gas a effetto serra in Germania. La Corte costituzionale ha tuttavia stabilito che, con le misure attualmente in vigore, tra cui la legge relativa alla chiusura, la Germania non adempie l'obbligo di ridurre le emissioni e di adottare misure efficaci per prevenire i cambiamenti climatici. Si potrebbe pertanto affermare che gli effetti negativi prevalgono su quelli positivi, in quanto la misura non contribuisce al conseguimento dei necessari obiettivi climatici della Germania. In risposta a tale sentenza, il governo tedesco ha suggerito un obiettivo nazionale di riduzione del 65 % entro il 2030, che richiederebbe il graduale abbandono del carbone non entro il 2038 bensì entro il 2030.
- (226) ClientEarth ha sostenuto che dovrebbero essere adottate misure supplementari per evitare distorsioni della concorrenza e ha fatto riferimento come esempio al caso di ristrutturazione di British Energy plc <sup>(104)</sup>. Le misure necessarie dovrebbero includere il divieto di sovvenzioni incrociate per le loro diverse attività commerciali (produzione di energia elettrica da lignite, produzione di energia elettrica da fonti diverse dalla lignite, vendita al mercato all'ingrosso, fornitura diretta di imprese ecc.), al fine di evitare che gli aiuti alla chiusura siano utilizzati in modo improprio per sviluppare attività nuove.
- (227) ClientEarth ha inoltre sottolineato, nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, che tale decisione conferma la preoccupazione in merito alle distorsioni della concorrenza, in quanto RWE stessa ha indicato che avrebbe investito massicciamente nella transizione energetica, oltre 50 miliardi di EUR lordi a livello mondiale nell'espansione della sua attività principale «verde», di cui 15 miliardi di EUR destinati alla Germania (cfr. considerando 22 della decisione di estensione). Qualora la compensazione fosse effettivamente utilizzata per la diffusione della produzione di energia da fonti rinnovabili, la Commissione ha pubblicato norme specifiche per prendere in considerazione la concessione di aiuti per tali attività e dovrebbe essere effettuata una valutazione in linea con tali norme. Tale valutazione non costituisce parte della decisione di estensione.
- (228) A seguito della consultazione pubblica, l'UEA ha osservato che la concessione di fondi pubblici così elevati a soli due operatori provocherebbe notevoli distorsioni sul mercato interno e inciderebbe sulla concorrenza e sugli scambi a livello nazionale e, data la dimensione di RWE e LEAG, a livello di UE. L'UEA ha ritenuto che RWE e LEAG saranno aiutate a mantenere il loro potere e che i concorrenti che hanno preso decisioni strategiche per una produzione di energia più pulita saranno espulsi dal mercato.

## 5. OSSERVAZIONI DELLA GERMANIA

- (229) A seguito della decisione di avvio e della decisione di estensione, le autorità tedesche hanno presentato osservazioni che sono riepilogate nella presente sezione.

### 5.1. Sussistenza di un aiuto

- (230) In seguito alla decisione di avvio, nelle osservazioni del 1° aprile 2021 le autorità tedesche hanno affermato che la questione dell'esistenza di un aiuto può essere lasciata aperta in quanto la misura è in ogni caso proporzionata. La Germania non ha pertanto fornito una valutazione dell'eventuale concessione o meno di un vantaggio a RWE e LEAG.
- (231) Il 6 settembre 2021, nel formulare osservazioni proprie su quelle presentate da terzi, le autorità tedesche hanno respinto in quanto inesatto il punto di vista avanzato da alcuni terzi, secondo cui la compensazione concordata conferirebbe a RWE e LEAG un vantaggio superiore all'importo che avrebbero ottenuto in caso di chiusura sancita per legge con successiva controversia giudiziaria. È stato sottolineato da dette autorità che un tale punto di vista trascura i numerosi vantaggi della soluzione negoziata scelta per il graduale abbandono della lignite. La Germania ha fatto riferimento alla commissione relativa al carbone che, in seguito a lunghe e intense discussioni, ha raccomandato, tra l'altro, che il graduale abbandono della produzione di energia elettrica alimentata a lignite sia risolta per consenso. Il governo tedesco ha seguito questa raccomandazione per una serie di motivi illustrati di seguito.

<sup>(103)</sup> *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG, Corte costituzionale federale), decisione del Primo Senato del 24 marzo 2021 — 1 BvR 2656/18 —, Rn. 1-270, disponibile all'indirizzo: [http://www.bverfg.de/e/rs20210324\\_1bvr265618.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html).

<sup>(104)</sup> Decisione della Commissione del 27 novembre 2002 relativa all'aiuto di Stato NN 101/2002 — *United Kingdom Rescue aid to British Energy plc*.

- (232) Pacificazione sociale: la soluzione negoziata è stata di grande importanza per l'accettazione del graduale abbandono del carbone in Germania nel suo complesso. In caso contrario, ossia in assenza di consenso, il graduale abbandono previsto avrebbe potuto essere vanificato da diversi soggetti e tale circostanza avrebbe reso molto più difficile l'attuazione e l'applicazione a livello sociale e politico.
- (233) Garanzia di certezza del diritto e prevedibilità: la soluzione negoziata garantisce in maniera tempestiva la certezza del diritto e la prevedibilità per tutte le parti interessate. Ridurre la produzione tedesca di energia elettrica da lignite è una sfida strutturale rilevante, in particolare nelle regioni della Germania centrale e orientale, nella quale i gestori di centrali elettriche a lignite e di miniere di lignite svolgono un ruolo di primo piano in qualità di datori di lavoro e di fattori economici. Affinché la riduzione della produzione di energia elettrica da lignite proceda di pari passo con politiche strutturali e sociali, è importante disporre di un iter affidabile di disattivazione.
- (234) La lignite come sistema globale di centrali elettriche e miniere a cielo aperto: nel caso della lignite esiste un legame operativo diretto tra le centrali elettriche e le miniere a cielo aperto. Pertanto la chiusura delle centrali elettriche, così come la pianificazione e la logistica delle miniere a cielo aperto devono essere strettamente coordinate. Ad esempio la gestione dei buchi residui, il ripristino delle zone minerarie a cielo aperto o la gestione degli oneri eccessivi presenta sfide notevoli. La soluzione negoziata per la disattivazione delle centrali elettriche alimentate a lignite tiene debitamente conto di tali sfide e garantisce che la riduzione della produzione di energia elettrica alimentata a lignite sia il più efficiente possibile per il sistema nel suo complesso.
- (235) Le singole norme possono essere possibili solo contrattualmente: l'accordo tra la Germania e gli operatori (ossia il contratto del 2021) è un contratto di diritto pubblico che disciplina, oltre alla chiusura delle centrali elettriche, altri diritti e obblighi delle parti contraenti. Il contratto del 2021 contiene, tra l'altro: i) pattuizioni concernenti qualsiasi mezzo di ricorso giuridico; ii) norme volte a garantire una compensazione per il ripristino delle miniere a cielo aperto; e iii) la possibilità di far progredire di tre anni il graduale abbandono senza ulteriori compensazioni. Tali normative hanno un valore monetario e non sarebbero state realizzabili o non lo sarebbero state nel medesimo modo, ricorrendo a una soluzione giuridica.
- (236) Qualsiasi mezzo di ricorso giuridico: nel contratto del 2021, gli operatori dichiarano di rinunciare a qualsiasi mezzo di ricorso, tanto dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali quanto dinanzi agli organi arbitrali. Anche se il valore economico di una siffatta rinuncia è difficile da quantificare, essa riveste un'importanza politica ed economica fondamentale, in quanto la Germania beneficia della certezza del diritto e non deve temere rischi di bilancio derivanti da un'eventuale azione legale. Inoltre il contratto del 2021 contiene norme sull'equivalenza contrattuale per quanto concerne successive modifiche delle circostanze normative e revisioni della misura.
- (237) Garanzia di una compensazione per il ripristino delle miniere a cielo aperto: il contratto del 2021 contiene disposizioni esaustive volte a garantire gli importi della compensazione per il ripristino delle miniere a cielo aperto. Tali disposizioni sono diverse per RWE e LEAG, in quanto la situazione delle due società è diversa, tenuto conto della struttura del gruppo e degli strumenti di salvaguardia attuati dalle autorità competenti per le attività estrattive. Di conseguenza, nel caso di RWE, l'accento è posto sulla struttura del gruppo e sono in vigore misure di salvaguardia in caso di variazioni significative in seno al gruppo. Nel caso di LEAG, l'importo della compensazione è versato alle società veicolo, già esistenti e impegnate a favore dei *Länder* Brandeburgo e Sassonia, e l'importo della compensazione è pertanto trasferito a un fondo speciale.
- (238) Opzione di disattivazione anticipata: il contratto del 2021 disciplina un'opzione anticipata: negli anni 2030 tutte le centrali elettriche potranno essere chiuse tre anni prima rispetto all'iter di chiusura, senza corresponsione di una compensazione, a condizione che la Germania lo richieda al più tardi cinque anni prima della data di chiusura anticipata. Gli operatori accetteranno tale decisione senza ricevere alcuna compensazione supplementare. L'opzione della disattivazione anticipata è pertanto inclusa negli importi di compensazione concordati. Per il governo tedesco, questa opzione presenta un ulteriore vantaggio in quanto le conferisce un ulteriore margine di manovra in futuro per un'ulteriore riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e, al tempo stesso, non ostacola altri obiettivi o settori strategici, quali la sicurezza dell'approvvigionamento, la situazione socioeconomica delle zone colpite ecc. Difficilmente una siffatta opzione, che non prevede una compensazione, avrebbe potuto essere disciplinata per legge con certezza del diritto.

- (239) Riduzione affidabile delle emissioni di CO<sub>2</sub>: la soluzione negoziata porta a conseguire in modo affidabile l'obiettivo della misura di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>. Non vi è motivo di temere che la chiusura delle centrali elettriche sia contestata dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali da parte di RWE o LEAG. Non può quindi verificarsi alcuna situazione nella quale le chiusure concordate non vengano realizzate o vengano ritardate e, di conseguenza, vengano generate emissioni eccessive di CO<sub>2</sub>.
- (240) Nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, la Germania ha ribadito il proprio parere iniziale secondo cui la classificazione della misura RWE modificata come aiuto può essere lasciata aperta, in quanto il valore attuale della compensazione è inferiore ai mancati profitti stimati.

## 5.2. Base della compatibilità

- (241) La Germania non ha presentato osservazioni a seguito della consultazione pubblica in merito all'applicabilità e all'applicazione della disciplina sull'ambiente nel caso di specie, né si è espressa in merito alle osservazioni di terzi presentate nell'ambito di tale consultazione.

## 5.3. Compatibilità degli aiuti

### 5.3.1. Effetto di incentivazione

- (242) La Germania sostiene che la misura RWE modificata non mette in discussione l'effetto di incentivazione che la misura RWE aveva su RWE stessa al momento della chiusura delle sei unità dal 2020.
- (243) RWE ha già chiuso sei unità conformemente al graduale abbandono della lignite previsto dalla legge relativa alla chiusura e dal contratto del 2021. Tuttavia finora non è stato concesso alcun risarcimento a RWE in ragione della clausola sospensiva di cui all'articolo 10 della legge relativa alla chiusura. RWE ha chiuso tali unità soltanto perché aveva concordato con la Germania che tali chiusure anticipate sarebbero state oggetto di una compensazione. In altre parole, al momento della chiusura delle unità, RWE si aspettava che la Germania le corrispondesse una compensazione come previsto dalla legge. L'aspettativa di RWE di ricevere una compensazione è stata rafforzata, in particolare, dalla conclusione di un contratto di diritto pubblico giuridicamente vincolante con la Germania, ossia il contratto del 2021. Oltre alla legge relativa alla chiusura, entrata in vigore nell'agosto del 2020, tale contratto prevede che RWE abbia diritto a una compensazione per le chiusure anticipate delle centrali elettriche. RWE sarà inoltre motivata a procedere con le chiusure future in ragione della compensazione concordata contrattualmente. Di conseguenza la misura RWE, inizialmente prevista e come modificata, ha un effetto di incentivazione su RWE.
- (244) Per quanto riguarda il punto 427 della disciplina sull'ambiente, le autorità tedesche hanno asserito che l'anticipazione del graduale abbandono della lignite nella zona renana di estrazione della lignite non costituisce né una misura di aiuto volta ad aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento ai sensi dei punti da 325 a 370 della disciplina sull'ambiente né un'elusione di tali norme. L'anticipazione del graduale abbandono della lignite da parte di RWE non è una misura volta ad affrontare le difficoltà a lungo o breve termine per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento nel settore dell'energia elettrica. Nella relazione dell'Agenzia federale tedesca di regolamentazione delle reti sullo stato attuale e sullo sviluppo della sicurezza dell'approvvigionamento, pubblicata all'inizio del 2023 («Versorgungssicherheitsbericht Strom»), si afferma che il graduale abbandono del carbone in Germania entro il 2030 è possibile senza incidere sulla sicurezza dell'approvvigionamento sul versante del mercato o su quello della rete.
- (245) La Germania ha aggiunto che la misura RWE modificata si concentra in maniera evidente sulla disattivazione anticipata e definitiva delle centrali elettriche alimentate a lignite di RWE. È questa chiusura definitiva delle centrali elettriche ad essere oggetto di compensazione e non viene concesso alcun pagamento di capacità. Il rinvio di due anni delle date di disattivazione inizialmente concordate per Neurath D e Neurath E non contraddice tale valutazione, in quanto la compensazione per RWE non sarà versata per tale proroga, bensì per la disattivazione anticipata delle centrali elettriche. Nella misura in cui il risparmio di gas naturale dovuto all'esercizio di due unità per un tempo più lungo contribuisce di fatto a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento in altri settori, questo aspetto non viene compensato. Inoltre il diritto del governo tedesco di decidere in una fase successiva se trasferire determinate unità RWE a una riserva (cfr. considerando 278) non modifica la valutazione della misura RWE modificata quale misura di disattivazione.

### 5.3.2. *Violazione del diritto dell'Unione*

- (246) Nelle sue osservazioni presentate il 6 settembre 2021, la Germania ha affermato che la misura non viola il principio «chi inquina paga» in considerazione di quanto illustrato di seguito.
- (247) Gli obblighi degli operatori ai sensi della legge sulle attività di estrazione mineraria non vengono violati e non vengono risparmiate spese (cfr. anche il punto 7 del contratto del 2021). Allo stesso tempo le imprese non hanno «causato» i costi aggiuntivi determinati dal graduale abbandono anticipato della lignite. Tali costi aggiuntivi sono stati quindi presi in considerazione nella determinazione degli importi della compensazione.
- (248) I costi aggiuntivi relativi alle attività estrattive riguardano i costi aggiuntivi presso le miniere a cielo aperto derivanti dalla chiusura anticipata, quali il rinvio della costituzione di accantonamenti (effetti sui tassi di interesse) e le spese supplementari dovute, ad esempio, alla necessità di riprogrammazione. Di contro, i costi aggiuntivi delle attività minerarie a cielo aperto non sono i costi di ripristino normale delle miniere a cielo aperto, che le società avrebbero dovuto comunque sostenere in uno scenario in assenza di un graduale abbandono concordato della lignite.
- (249) Il contratto del 2021 contiene misure di salvaguardia aggiuntive per l'utilizzo delle miniere a cielo aperto. Oltre agli obblighi giuridici esistenti in capo agli operatori, il contratto prevede misure di salvaguardia elaborate in maniera individuale per entrambi gli operatori, che riducono il rischio che le società non sostengano pienamente i costi delle attività estrattive a cielo aperto e che siano lasciati indietro oneri sostanziali per la salute umana e l'ambiente.

### 5.3.3. *Adeguatezza*

- (250) Nelle sue osservazioni presentate il 6 settembre 2021, la Germania ha dichiarato che la misura è idonea ad attuare il graduale abbandono della lignite in modo efficace in termini di costi, prevedibile, socialmente accettabile e giuridicamente sicuro. Non sono evidenti misure alternative e parimenti adeguate. La Germania ha rilevato che:
- (251) il graduale abbandono del carbon fossile in altri Stati membri dell'UE (ad esempio nei Paesi Bassi o in Spagna) non è paragonabile al graduale abbandono della lignite tedesca. In tali paesi tutte le centrali a carbone utilizzano carbon fossile, che può essere ottenuto economicamente sul mercato mondiale, e non esistono miniere a cielo aperto. Tuttavia, secondo la Germania, è proprio il collegamento delle centrali elettriche e delle miniere a cielo aperto in un'unità sistemica che rende il graduale abbandono della lignite particolarmente oneroso e complesso, anche in considerazione dell'importanza delle economie regionali e della sfida di collegare l'abbandono graduale e ordinato a politiche strutturali. Inoltre il carbone come fonte di energia svolge un ruolo minore in Spagna e nei Paesi Bassi rispetto al mix energetico tedesco.
- (252) La soluzione concordata per la lignite presenta numerosi vantaggi, quali la pacificazione sociale nonché la certezza del diritto e la prevedibilità (cfr. considerando 232).

### 5.3.4. *Proporzionalità*

- (253) Nelle sue osservazioni sulla decisione di avvio, la Germania ha affermato che i mancati profitti sono già di per sé superiori agli importi della compensazione e pertanto non sussiste alcuna sovracompensazione.
- (254) Nelle sue osservazioni sulla decisione di estensione, la Germania ha preso atto della conclusione preliminare della Commissione in merito alla proporzionalità della misura RWE modificata.
- (255) La Germania sostiene che la compensazione a RWE è versata per vari aspetti, tra cui in particolare i mancati profitti e i costi aggiuntivi che RWE ha sostenuto e deve sostenere, avendo accettato di chiudere le sue centrali elettriche per motivi di protezione del clima prima di raggiungere la fine del loro ciclo di vita tecnico-economico. In caso contrario, RWE avrebbe potuto realizzare entrate vendendo l'energia elettrica prodotta dalle centrali elettriche sul mercato senza dover sostenere costi aggiuntivi.

- (256) La Germania sostiene che i mancati profitti di RWE superano già e pertanto giustificano la compensazione a favore di RWE. A dimostrazione di ciò, r2b energy consulting GmbH ha preparato per il ministero tedesco il calcolo rivisto per le centrali elettriche di RWE, nel contesto del quale i mancati profitti sono stati confrontati con la compensazione corrisposta a RWE, al fine di dimostrare che non vi è sovracompensazione (cfr. considerando da 63 a 75) per una descrizione di tale calcolo).
- (257) Da tale calcolo emerge che il VAN dei mancati profitti degli anni dal 2022 al 2025 (pari a circa 2,03 miliardi di EUR), calcolato utilizzando i prezzi dell'energia elettrica e del CO<sub>2</sub> attesi dal mercato negli anni successivi alla chiusura, è già superiore al VAN della compensazione da versare a RWE (circa 1,72 miliardi di EUR). L'inclusione dell'anno 2026 aggiunge ulteriori 131 milioni di EUR (nel VAN 2022) ai mancati profitti.
- (258) La Germania sottolinea inoltre che il calcolo è stato effettuato in modo prudentiale, ossia ha sottostimato i profitti che le unità chiuse avrebbero potuto realizzare nello scenario controfattuale. Più specificatamente:
- 1) il calcolo presuppone che il massimale per le entrate di mercato per i produttori di energia elettrica, che al momento della revisione del calcolo era stato approvato fino al 30 giugno 2023, sia prorogato fino al 30 aprile 2024, riducendo il mancato profitto della centrale di Frechen/Wachtberg. Alla fine, il governo tedesco ha deciso di non prorogare l'applicazione di tale massimale oltre il 30 giugno 2023. Qualora questo aspetto fosse stato preso in considerazione nel calcolo rivisto, i mancati profitti della centrale di Frechen/Wachtberg sarebbero stati di 181 milioni di EUR più elevati in termini di VAN;
  - 2) il calcolo presuppone che le unità Neurath D ed E saranno chiuse il 31 marzo 2025 e registreranno mancati profitti soltanto a partire da tale data, mentre in realtà potrebbero chiudere un anno prima e quindi registrare mancati profitti più elevati, fatto salvo il caso in cui il governo tedesco decida separatamente di trattenere le unità fino al 31 marzo 2025 (cfr. considerando 51);
  - 3) il calcolo non tiene conto delle entrate derivanti dalle forniture di calore e dal mercato di bilanciamento, sottovalutando ulteriormente i mancati profitti.
- (259) La Germania rileva altresì che il calcolo rivisto è effettuato in modo tale da rispecchiare in maniera olistica l'economia della produzione di energia elettrica alimentata a lignite nel contesto della quale le miniere sono inscindibili dalle centrali elettriche. Di conseguenza il calcolo rivisto tiene conto non soltanto dei costi di estrazione variabili, ma anche dei costi fissi delle miniere di lignite, che sono molto più elevati rispetto ai costi variabili di estrazione valutati per singola unità di produzione di energia elettrica. Ciò fa sì che i costi totali del combustibile per ciascuna unità di produzione siano notevolmente più elevati e diminuiscano ulteriormente i mancati profitti.
- (260) Per quanto concerne i dubbi sollevati nella decisione di avvio, la Germania sostiene che per RWE tali dubbi non sono più pertinenti alla luce del calcolo rivisto (cfr. considerando da 63 a 75), in particolare in considerazione del fatto che il calcolo elimina la necessità di un approccio globale di modellizzazione a lungo termine.
- (261) Più specificamente, la Germania sostiene che i dubbi sollevati nella decisione di avvio per quanto concerne i profitti che si estendono molto in avanti nel futuro (cfr. considerando da 123 a 132 della decisione di avvio) non riguardano più la misura RWE modificata, in quanto il calcolo rivisto tiene conto soltanto dei mancati profitti misurati in un numero limitato di anni non lontani dalle date di chiusura e in quanto tali mancati profitti superano già la compensazione.
- (262) La Germania sostiene inoltre che i dubbi della Commissione in merito ai costi di investimento (cfr. considerando 126 e 127 della decisione di avvio) volti a migliorare le centrali elettriche al fine di raggiungere lunghi cicli di vita sono irrilevanti ai fini della misura RWE modificata, in ragione del periodo di tempo molto più breve per il quale si tiene conto dei previsti mancati profitti. Per quanto concerne Niederaußem D, nel caso in cui la Commissione esprimesse dubbi circa il fatto che la centrale sarebbe in grado di operare dopo il 2020 in considerazione del rispetto della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE) e delle relative norme più rigorose per i grandi impianti di combustione per quanto riguarda i processi essenziali delle centrali elettriche, la Germania sostiene che tale dubbio non è più pertinente per quanto concerne la misura RWE modificata, in quanto nel calcolo rivisto non vengono dichiarati mancati profitti per questa particolare unità (cfr. considerando 65).



- (263) Inoltre, in relazione al dubbio espresso al considerando 129 della decisione di avvio in merito al fatto che il tasso di attualizzazione del 7,5 % tenga o meno sufficientemente conto dei rischi e delle incertezze elevati legati al lungo orizzonte previsionale o circa l'eventualità che debbano essere previsti o meno ulteriori meccanismi di correzione, la Germania sostiene che il tasso di attualizzazione del 7,5 % è adeguato. Secondo uno studio di KPMG <sup>(105)</sup>, il WACC medio del settore si attesta al 5,2 % e quello utilizzato da RWE nei propri calcoli è pari al 3,5 %. La Germania sostiene che tale dubbio non sia più pertinente per quanto concerne la misura RWE modificata, in quanto il periodo di valutazione è breve e il valore del WACC, anche qualora fissato a un livello inferiore o superiore, non modifica l'esito del raffronto tra i mancati profitti e la compensazione. Ciò è dovuto principalmente al breve lasso di tempo dei presunti mancati profitti, nel contesto del quale il valore attuale netto non è fortemente influenzato dalle variazioni del WACC, unitamente al fatto che il valore attuale netto dei pagamenti annuali della compensazione, che si protraggono per un periodo più lungo, è diminuito anche dagli effetti dell'inflazione (prevista al 2 % dopo il 2025 secondo l'obiettivo della Banca centrale europea <sup>(106)</sup>).
- (264) Per quanto concerne i dubbi sui futuri prezzi del combustibile e del CO<sub>2</sub>, che secondo la Commissione erano obsoleti (cfr. considerando 130 della decisione di avvio), la Germania sostiene che anche tale questione non è più pertinente per quanto riguarda la misura RWE modificata, in quanto i mancati profitti nel calcolo rivisto relativo alla misura RWE modificata si basano sulle aspettative di mercato stabilite in modo indipendente al momento della chiusura delle unità (nel caso di unità già chiuse) o sulle recenti aspettative di mercato stabilite in modo indipendente per quanto riguarda i prezzi del combustibile e del CO<sub>2</sub> (per le unità che saranno chiuse dopo la presentazione del calcolo rivisto).
- (265) Inoltre il dubbio di cui al considerando 131 della decisione di avvio, nel contesto del quale la Commissione sottolinea di non aver ricevuto dati per ciascuna unità la cui chiusura era prevista, è dissipato anche per quanto riguarda la misura RWE modificata, dal momento che il calcolo rivisto contiene dati per ciascuna unità RWE oggetto di chiusura prevista che sia già stata chiusa o che si prevede registrerà mancati profitti nel prossimo futuro fino al 2026 <sup>(107)</sup>.
- (266) La Germania sostiene che il dubbio della Commissione in merito alla mancanza di un'analisi di sensibilità di cui al considerando 132 della decisione di avvio sia dissipato anche per quanto riguarda la misura RWE modificata, dato che, in sostituzione di un modello di mercato dell'energia elettrica con parametri presunti quali i prezzi dell'energia elettrica, del combustibile e del CO<sub>2</sub> presentato in precedenza, il calcolo rivisto dei mancati profitti per la misura RWE modificata si basa sulle reali aspettative di mercato stabilite da fonti indipendenti e applica una prassi industriale ampiamente consolidata nel contesto della quale le centrali elettriche coprono il loro margine operativo ricorrendo all'uso di prodotti finanziari acquistati sulle borse merci (cfr. considerando 75).
- (267) Secondo la Germania, i dubbi della Commissione in merito agli scenari alternativi presentati dalle autorità tedesche al considerando 134 della decisione di avvio sono dissipati anche per quanto concerne la misura RWE modificata. Ciò è dovuto al fatto che, sulla base della misura RWE modificata, la chiusura definitiva delle centrali RWE è stata anticipata al 2030 rispetto al 2038 precedente. Di conseguenza l'opzione di anticipazione della disattivazione (ossia l'opzione di spostare la chiusura dal 2038 al 2035) non è più pertinente e non è stata presa in considerazione per il calcolo rivisto dei mancati profitti di RWE (cfr. considerando da 63 a 75).
- (268) Per quanto riguarda i costi aggiuntivi di ripristino delle miniere RWE (cfr. considerando da 136 a 138 della decisione di avvio), la Germania sottolinea che nel calcolo rivisto sono stati presi in considerazione soltanto i mancati profitti delle centrali elettriche RWE (cfr. considerando da 63 a 75), senza considerare costi aggiuntivi di ripristino delle miniere ai fini del calcolo. Tali costi aggiuntivi di ripristino delle miniere non sono stati inclusi nel calcolo rivisto, in quanto i mancati profitti di RWE superano già l'importo della compensazione concessa a tale impresa e quindi sono sufficienti a giustificare la compensazione. La Germania ha tuttavia sottolineato che, in linea generale, anche i costi aggiuntivi di ripristino delle miniere sarebbero idonei a giustificare i pagamenti compensativi a favore di RWE.

<sup>(105)</sup> KPMG: *COST of Capital Study 2019*.

<sup>(106)</sup> Online: [https://www.ecb.europa.eu/press/projections/html/ecb.projections202309\\_ecbstaff~4eb3c5960e.it.html](https://www.ecb.europa.eu/press/projections/html/ecb.projections202309_ecbstaff~4eb3c5960e.it.html).

<sup>(107)</sup> La Germania non ha fornito calcoli specifici a lungo termine per le sette unità in chiusura dopo il 2027, in quanto ritiene che i dati esistenti e il calcolo relativo alle unità in chiusura prima del 2027 siano già sufficienti a giustificare l'importo della compensazione ai sensi della misura RWE modificata.

- (269) La Germania rileva che il calcolo rivisto e le argomentazioni addotte riguardano soltanto la misura RWE modificata e specificamente la situazione di cui alla misura RWE modificata.
- (270) Infine le autorità tedesche sottolineano che la situazione delle centrali elettriche a lignite di dimensioni inferiori è diversa in ragione della maggiore varietà della proprietà delle stesse (in Germania sono in funzione circa 45 diversi impianti a lignite più piccoli), costituiti in genere da utenti industriali che consumano la propria produzione di energia elettrica (e spesso anche di calore). In effetti la data di ritiro dal mercato di taluni impianti più piccoli che producono calore anche in una configurazione di combinata di calore ed energia elettrica è stata fissata in un altro strumento sulla decarbonizzazione (*Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz*, legge sulla produzione combinata di calore ed energia elettrica).
- (271) Nelle sue osservazioni in relazione alle osservazioni dei terzi in merito alla decisione di estensione, la Germania ha sostenuto che la critica relativa al metodo di calcolo dei mancati profitti nel calcolo rivisto non sia convincente. La Germania ha dimostrato nelle sue osservazioni che il VAN dei mancati profitti di RWE è decisamente superiore, secondo le misurazioni effettuate, rispetto al VAN della compensazione. Dal calcolo rivisto emerge che l'importo della compensazione è limitato al minimo necessario e che non vi è sovracompensazione.
- (272) Inoltre la Germania ha sottolineato che il governo tedesco non ha garantito a RWE alcun sostegno da parte dello Stato a favore dell'espansione delle centrali elettriche alimentate a gas predisposte per l'idrogeno presso i siti delle unità alimentate a lignite chiuse. Le autorità tedesche concordano in merito al fatto che, nel contesto del graduale abbandono del carbone in Germania, il governo tedesco sta elaborando varie nuove misure atte a garantire la transizione verso una produzione di energia elettrica climaticamente neutrale. Tuttavia ciò non significa che a RWE sia stato garantito alcun sostegno. Poiché la Germania intende concedere premi nel contesto di tale sostegno mediante gare d'appalto generali e trasparenti aperte a tutti i partecipanti al mercato, RWE non ha alcuna garanzia che otterrà sostegno nel contesto delle nuove misure. La Germania sottolinea inoltre che tali misure non sono collegate alla misura RWE né alla misura RWE modificata e al presente procedimento.

#### 5.3.5. *Prevenzione degli effetti indebiti sulla concorrenza e sugli scambi*

- (273) Nelle sue osservazioni presentate il 6 settembre 2021, la Germania contesta l'asserzione di terzi secondo cui la compensazione va a vantaggio di RWE e LEAG rispetto tanto ai concorrenti sul mercato tedesco quanto ai concorrenti sul mercato europeo e sostiene che la misura non falsa o minaccia di falsare la concorrenza né incide sugli scambi tra Stati membri.
- (274) Inoltre la Germania ritiene infondata l'asserzione di un terzo relativa alla presunta violazione dell'articolo 106, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 102 TFUE, di cui al considerando 220. Una siffatta violazione presuppone l'esistenza di una posizione dominante sul mercato da parte di un'impresa alla quale uno Stato membro concede diritti speciali o esclusivi. Tuttavia, nel caso di specie, è già stato accertato dalle autorità in diverse decisioni in materia di concentrazioni che RWE non detiene una posizione dominante sul mercato del prodotto e sul mercato geografico rilevanti <sup>(108)</sup>.

#### 5.3.6. *Meccanismo di chiusura differita*

- (275) La Germania sostiene che il meccanismo di chiusura differita dovrebbe essere tenuto distinto dalla misura RWE modificata, in quanto si tratta di strumenti diversi, che riguardano periodi di tempo diversi e seguono una logica diversa. La compensazione a favore di RWE per la chiusura anticipata è fissata nella legge relativa alla chiusura e nel contratto del 2021. È stata calcolata sulla base dei mancati profitti sostenuti in seguito alla chiusura definitiva dell'unità specifica. Il periodo in cui una determinata unità potrebbe rientrare nel meccanismo di chiusura differita (ossia tra la data di chiusura provvisoria e quella finale) non è preso in considerazione nel calcolo dei mancati profitti.
- (276) Al contrario, la compensazione per la chiusura differita è calcolata sulla base di una formula di compensazione per l'unità pertinente e soltanto per il periodo in cui l'unità si trova nel contesto del meccanismo di chiusura differita. Pertanto tale compensazione è irrilevante ai fini del calcolo dei mancati profitti per la compensazione ai sensi della misura RWE modificata e non dovrebbe essere presa in considerazione nella valutazione della proporzionalità della misura RWE modificata.

<sup>(108)</sup> *Bundeskartellamt* (BKartA, Ufficio federale dei cartelli), decisione del 26.2.2019, rif. B8-28/19; Commissione europea, decisione del 26.2.2019, relativa al caso M.8871 — RWE/E.ON Assets; cfr. anche Commissione europea, decisione del 17.9.2019, relativa al caso M.8870 — E.ON/Innogy.

### 5.3.7. Nuove riserve potenziali

- (277) Infine, per quanto concerne le altre riserve potenziali (*Reserve*) menzionate nella misura RWE modificata (cfr. considerando 51 e 59), la Germania sostiene che tali opzioni di riserva non sono previste né nella legge di modifica né nel contratto di modifica. Qualora la Germania intendesse attuarle, le autorità tedesche e RWE dovrebbero innanzitutto definire tali opzioni. In questa fase, tali opzioni di riserva non sono ancora state definite in dettaglio dal punto di vista giuridico. Poiché tali riserve non esistono ancora e poiché non è ancora certo se tali opzioni saranno attivate in futuro, la Germania sostiene che tali opzioni non siano pertinenti ai fini della valutazione della misura RWE modificata. Qualora il governo tedesco decidesse a favore di una riserva, si tratterebbe di una misura nuova. A seconda della concezione di tali opzioni, la Germania notificherebbe le misure in questione separatamente ai sensi della normativa dell'UE in materia di aiuti di Stato.

## 6. VALUTAZIONE DELLA MISURA NOTIFICATA

### 6.1. Sussistenza di un aiuto

- (278) L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE sancisce che «sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».
- (279) La qualifica di una misura come aiuto ai sensi di tale disposizione richiede pertanto che siano soddisfatte le condizioni cumulative seguenti: i) la misura deve essere imputabile allo Stato e finanziata mediante risorse statali; ii) deve conferire un vantaggio al suo beneficiario; iii) tale vantaggio deve essere selettivo; e iv) la misura deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri.
- (280) Nella decisione di avvio la Commissione, dopo aver analizzato la misura RWE (cfr. considerando da 94 a 112 della decisione di avvio), ha concluso in via preliminare che la misura RWE costituisce un aiuto. Nella decisione di estensione la Commissione ha concluso in via preliminare che anche la misura RWE modificata costituisce un aiuto (cfr. considerando da 80 a 88 della decisione di estensione).

#### 6.1.1. Imputabilità e coinvolgimento di risorse statali

- (281) Affinché una misura possa essere considerata concessa da uno Stato membro o mediante risorse statali sotto qualsiasi forma, essa deve: i) essere erogata direttamente o indirettamente mediante risorse statali; e ii) essere imputabile allo Stato.
- (282) In tal caso, la compensazione sarà versata dal bilancio dello Stato a RWE conformemente alle disposizioni della legge di modifica e del contratto di modifica (cfr. considerando 77).
- (283) La Commissione conclude pertanto che la misura RWE modificata è imputabile allo Stato e implica l'utilizzo di risorse statali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

#### 6.1.2. Esistenza di un vantaggio

- (284) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, un vantaggio è un beneficio economico che un'impresa non avrebbe potuto ricevere in condizioni normali di mercato, ossia in assenza di intervento dello Stato<sup>(109)</sup>. L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE stabilisce altresì che affinché una misura sia definita costituire un aiuto di Stato, essa deve essere selettiva nel senso che favorisce «talune imprese o talune produzioni».
- (285) La Commissione ritiene che la misura conferisca a RWE un vantaggio che non avrebbe potuto ricevere in condizioni normali di mercato, in quanto tale impresa riceverà una compensazione finanziaria di 2,6 miliardi di EUR, che non avrebbe ottenuto in assenza della misura.

<sup>(109)</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, *SFEI e a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punto 60; sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 1999, *Spagna/Commissione*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punto 41.

- (286) Diversi terzi hanno sostenuto che la misura concede un vantaggio (considerando da 104 a 107). RWE, in qualità di beneficiario, ha sottolineato che la compensazione è inferiore al danno totale subito dall'impresa e che pertanto quest'ultima non ha ricevuto alcun vantaggio concesso (considerando da 92 a 97). RWE aveva calcolato il danno totale causato dalla chiusura anticipata a 8,7 miliardi di EUR, di cui 5,5 miliardi di EUR di mancati profitti e 3,2 miliardi di EUR di costi aggiuntivi (considerando 177). Inoltre RWE ha sottolineato che la misura notificata costituisce un risarcimento dei danni subiti in quanto la legge relativa alla chiusura viola il diritto di proprietà di RWE e pertanto non le è stato conferito alcun vantaggio economico. Tale punto di vista è stato sostenuto anche da alcuni terzi (considerando 108).
- (287) Le autorità tedesche hanno affermato che la compensazione concordata non conferisce a RWE un vantaggio superiore all'importo che quest'ultima avrebbe ottenuto in caso di chiusura stabilita per legge con successiva controversia giudiziaria (cfr. considerando da 231 a 241).

#### 6.1.2.1. Compensazione ai sensi del diritto nazionale applicabile

- (288) Soggetti terzi hanno sostenuto che il graduale abbandono anticipato della lignite costituisce un'ingerenza nei diritti di proprietà di RWE ai sensi dell'articolo 14, primo comma, GG e che non costituisce un'espropriazione ai sensi dell'articolo 14, terzo comma, GG. Tuttavia detti terzi hanno espresso punti di vista diversi circa l'opportunità o meno di concedere una compensazione per tale ingerenza (considerando 93, 100, 103, 105, 106). Alcuni terzi hanno sostenuto che RWE sarebbe in grado di tutelare i propri diritti di proprietà nei procedimenti adendo la corte costituzionale (cfr. considerando 108 e 110).
- (289) Al fine di stabilire se la misura notificata conferisca un vantaggio a RWE, la Commissione deve valutare quale sia il livello minimo di compensazione che la Germania sarebbe tenuta a concedere a RWE a norma del diritto nazionale nel caso in cui le autorità tedesche avessero semplicemente ordinato la chiusura senza stipulare un contratto con gli operatori interessati. Qualora superi la compensazione minima richiesta, la misura notificata concede un vantaggio agli operatori interessati e costituisce pertanto un aiuto di Stato, se sono soddisfatti cumulativamente altri criteri.

##### 6.1.2.1.1. Ambito di applicazione della tutela della proprietà ai sensi dell'articolo 14 GG

##### 6.1.2.1.1.1. La misura si inserisce nel contesto del diritto pubblico

- (290) Esiste una differenza importante tra una compensazione riconosciuta dalla costituzione (*Entschädigung*) ai sensi dell'articolo 14 GG e un risarcimento dei danni (*Schadensersatz*), ad esempio, ai sensi del regime giuridico di diritto civile.
- (291) I principi del risarcimento dei danni nel contesto del diritto civile, non applicabili nel caso di specie, e della compensazione per violazione dei diritti di proprietà individuali ai sensi della GG e del diritto pubblico sono due strumenti giuridici diversi e seguono una logica distinta. Il risarcimento dei danni nel contesto del diritto civile (ad esempio ai sensi dell'articolo 249, primo comma, e seguenti del *Bürgerliches Gesetzbuch* («BGB», codice civile<sup>(110)</sup>) è volto a fare sì che la parte lesa si trovi nella posizione in cui si troverebbe qualora l'evento dannoso non si fosse verificato<sup>(111)</sup>. Ciò significa che il danno stesso è la differenza tra lo stato degli attivi in assenza di un evento dannoso (situazione ipotetica) e la situazione effettiva, ossia lo stato effettivo degli attivi (condizione effettiva)<sup>(112)</sup>.

<sup>(110)</sup> Articolo 249, primo comma, BGB: «[u]na persona responsabile di un danno deve ripristinare la situazione che esisterebbe qualora la circostanza che la obbliga a risarcire i danni non si fosse verificata» [traduzione non ufficiale dall'inglese].

<sup>(111)</sup> Titolo originale: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, online: [http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs\\_gutachten\\_bf.pdf](http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf), pag. 308.

<sup>(112)</sup> Oetker, articolo 249, in *MünchKomm BGB* (9ª edizione 2022).

- (292) Tale livello di compensazione non è tuttavia richiesto nel caso in cui lo Stato definisca disposizioni in materia di contenuti e limitazioni in un contesto di diritto pubblico. Una compensazione riconosciuta dalla costituzione si riferisce a una compensazione adeguata per danni diretti causati da un intervento in relazione a una proprietà che comporta una perdita finanziaria. Si fonda sul diritto che è stato oggetto di violazione e mira a compensare adeguatamente tale violazione <sup>(113)</sup>, ma non intende conseguire una restituzione piena e globale.

#### 6.1.2.1.1.2. Ambito di applicazione dell'articolo 14 GG

- (293) Secondo la dottrina giuridica, vi sono due tipi di ingerenza in relazione al diritto di proprietà tutelato dall'articolo 14 GG. Innanzitutto l'espropriazione ai sensi dell'articolo 14, terzo comma, GG e, in secondo luogo, una disposizione in materia di contenuti e limitazioni relativa a proprietà di cui all'articolo 14, primo comma, seconda frase, GG <sup>(114)</sup>. Una situazione non può rientrare in entrambi i casi contemporaneamente, o si tratta di un'espropriazione o si tratta di una disposizione in materia di contenuti e limitazioni <sup>(115)</sup>. La Commissione concorda con i terzi in merito al fatto che il graduale abbandono anticipato della lignite non equivale a un'espropriazione ai sensi dell'articolo 14, terzo comma, GG (cfr. considerando 289). Ciò è dovuto al fatto che i gestori non perderanno la proprietà degli impianti e delle infrastrutture circostanti, condizione preliminare per l'espropriazione. L'espropriazione è costituita da due componenti: da un lato, la privazione di una posizione patrimoniale e, dall'altro, l'appropriazione di beni <sup>(116)</sup>. La Corte costituzionale tedesca («Corte tedesca») ha stabilito che le restrizioni all'uso e alla disponibilità dei diritti di proprietà non possono, in quanto tali, costituire un'espropriazione <sup>(117)</sup>. Di conseguenza, nel caso di specie, in cui la misura non trasferisce alcun diritto, ma limita unicamente il possibile utilizzo della proprietà, la Commissione ritiene che un graduale abbandono anticipato della lignite in uno scenario controfattuale nel contesto del quale la Germania avesse semplicemente ordinato la chiusura senza stipulare un contratto con i gestori interessati avrebbe potuto costituire un'ingerenza nei diritti di proprietà del gestore trattandosi di una disposizione in materia di contenuti e limitazioni ai sensi dell'articolo 14, primo comma, seconda frase, GG, ma non sarebbe rientrato nell'ambito di applicazione dell'articolo 14, terzo comma, GG.
- (294) La Commissione è consapevole del fatto che le disposizioni in materia di contenuti e limitazioni devono, in linea di principio, essere accettate dal titolare dei diritti di proprietà in assenza di una compensazione in ragione dei legami sociali della proprietà <sup>(118)</sup>. Le disposizioni in materia di contenuto e limitazioni devono rispettare i principi di proporzionalità e di uguaglianza. Tuttavia, in casi particolari nel contesto dei quali i principi di proporzionalità e di uguaglianza non sono rispettati, la situazione potrebbe richiedere la concessione di una compensazione. In particolare, una disposizione in materia di contenuto e limitazioni può, in via eccezionale, imporre una compensazione in caso di particolari difficoltà (*besonderer Härtefall*). Situazioni di particolari difficoltà sono casi «speciali» di difficoltà nel contesto dei quali, in un caso individuale, l'applicazione della legge determina una situazione eccessivamente dura, irragionevole o estremamente iniqua, ossia casi individuali che comportano un onere irragionevole (*unzumutbare Belastung*), anche se si tiene conto della finalità della legge <sup>(119)</sup>. In tali circostanze eccezionali, al fine di soddisfare le prescrizioni di cui al principio di proporzionalità e compensare l'onere eccezionale (*Sonderopfer*) del titolare dei diritti di proprietà, possono essere necessarie disposizioni eccezionali in materia di compensazione. È possibile che una disposizione, di per sé proporzionata, comporti un onere eccezionale in casi atipici, ma che anche il legislatore ritenga che la misura restrittiva della proprietà sia necessaria nell'interesse generale in tali casi. In un simile caso può essere richiesto un indennizzo per compensare la sproporzionalità o disuguaglianza della misura nei confronti del titolare dei diritti di proprietà <sup>(120)</sup>.

<sup>(113)</sup> Titolo originale: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, online: [http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs\\_gutachten\\_bf.pdf](http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf), pag. 308.

<sup>(114)</sup> Von Prof. Dr. Lege, *Articolo 14 GG für Fortgeschrittene 45 Fragen zum Eigentum, die Sie überall finden. Unter besonderer Berücksichtigung des Baurechts*, online: [https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2012\\_1\\_517.pdf](https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2012_1_517.pdf).

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

<sup>(116)</sup> Titolo originale: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, online: [http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs\\_gutachten\\_bf.pdf](http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf), pag. 122.

<sup>(117)</sup> Cfr. BVerfG, Beschl. v. 16.02.2000 — 1 BvR 242/91 und 315/99, BVerfGE 102, 1, 16, juris, Rn. 43.

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

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

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

- (295) Nella misura in cui le disposizioni in materia di contenuto e limitazioni abbreviano le posizioni giuridiche esistenti, si pone la questione di stabilire in quale misura l'aspetto della tutela del legittimo affidamento debba essere preso in considerazione nel contesto della verifica della proporzionalità e in quale misura siano eccezionalmente necessarie disposizioni transitorie e clausole di avversità (*Härteklauseln*) <sup>(121)</sup>. La Corte tedesca ha dichiarato che, in linea di principio, al legislatore non è preclusa la possibilità di applicare misure restrittive della proprietà anche in caso di particolari difficoltà (*Härtefälle*), qualora in questo modo il legislatore eviti oneri sproporzionati o diseguali a carico del titolare della proprietà mediante precauzioni compensative e tenga debitamente conto del legittimo affidamento. Di conseguenza, per motivi di tutela del legittimo affidamento, possono essere necessarie disposizioni transitorie e clausole di avversità. Se e in quale misura siano necessarie disposizioni transitorie e clausole di avversità dipende dalla ponderazione della gravità dell'ingerenza della disposizione in materia di contenuto e limitazioni introdotte dalla misura in relazione ai diritti tutelati dall'articolo 14, primo comma, GG e l'importanza dell'interesse generale perseguito da tale disposizione <sup>(122)</sup>. A questo proposito, è opportuno rilevare che la Corte tedesca ha dichiarato che l'obiettivo di ordine pubblico della protezione dell'ambiente può prevalere sull'interesse del proprietario privato a non subire restrizioni all'uso della sua proprietà <sup>(123)</sup>.
- (296) Una disposizione in materia di contenuto e limitazioni che richiede una compensazione si verifica soltanto nei casi in cui una posizione patrimoniale è oggetto di un'ingerenza particolarmente intensa. Il fattore determinante ai fini dell'obbligo di compensazione è se la disposizione in materia di contenuto e limitazioni sia o meno irragionevole per il titolare della proprietà in termini di gravità, intensità e durata e imponga a detto titolare un onere eccezionale (*Sonderopfer*) <sup>(124)</sup>. Laddove sia imposto un siffatto onere eccezionale, occorre valutare se o in che misura un onere potenzialmente sproporzionato (*unverhältnismäßige Belastung*) possa essere evitato con altri mezzi, quali disposizioni transitorie e clausole di avversità (*Übergangsregelungen und Härteklauseln*).
- (297) Soltanto nella misura in cui una disposizione in materia di contenuto e limitazioni imponga un onere eccezionale, può sorgere un diritto alla compensazione fondato sulla violazione di diritti costituzionali. In tal caso una compensazione adeguata deve essere proporzionata ai danni diretti causati dall'intervento nei confronti della proprietà che comporta una perdita finanziaria, nella misura in cui detto intervento superi un livello ragionevole che può essere giustificato alla luce di interessi legittimi divergenti. Qualsiasi potenziale compensazione di questo tipo non dovrebbe tuttavia mirare a una restituzione integrale e globale (cfr. considerando 293).

#### 6.1.2.1.1.3. Considerazioni della Commissione

- (298) RWE ha sostenuto che il graduale abbandono anticipato della lignite comporta un onere eccezionale per RWE stessa in combinazione con i suoi obblighi in relazione all'EU ETS (considerando 95), mentre LEAG ha sostenuto che i costi aggiuntivi sono danni alla proprietà che non comportano una perdita di diritti o di sostanza, ma rappresentano un onere eccezionale, ad esempio attraverso una riduzione del valore (considerando 101). Altri terzi hanno sostenuto che i lunghi periodi di transizione, la possibilità di convertire l'attività a un altro combustibile per la produzione di energia elettrica e il fatto che numerose delle unità alimentate a lignite la cui chiusura è prevista siano già state ammortizzate inducono a concludere che nel caso di specie non vi è un tale onere eccezionale (considerando 105 e 106). La Germania non ha formulato osservazioni in merito alla questione relativa all'onere eccezionale. La legge relativa alla chiusura non fornisce alcuna indicazione circa il fatto che la Germania ritenga o meno che il graduale abbandono della lignite costituisca un onere eccezionale per gli operatori interessati che richieda una compensazione.

<sup>(121)</sup> In casi eccezionali, le clausole di avversità consentono di discostarsi da una normativa o da un accordo al fine di evitare conseguenze inique per le persone interessate in tali casi eccezionali e individuali.

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

<sup>(123)</sup> Cfr. BVerfGE 102, 1 (18) e BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 55. Edition, Stand: 15.05.2023, GG Articolo 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung], Rn. 88-91.

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

- (299) Come indicato al considerando 295, gli interventi che non espropriano ma limitano unicamente l'esercizio dei diritti di proprietà possono, in linea di principio, essere proporzionati anche in assenza della concessione di una compensazione al titolare i cui diritti di proprietà siano pregiudicati dall'intervento dello Stato. Tuttavia la Commissione ritiene che, ai sensi del diritto tedesco, ciò non escluda specifiche circostanze eccezionali nel contesto delle quali può essere giustificato concedere una compensazione a seguito di limitazioni all'esercizio dei diritti di proprietà. Ciò avviene, ad esempio, quando la limitazione dell'esercizio dei diritti di proprietà è particolarmente intrusiva e comporta oneri eccezionali (*Sonderopfer*) per il titolare di tali diritti. Sebbene le misure siano adottate nell'interesse generale, effetti negativi significativi possono dover essere sostenuti soltanto da taluni titolari di diritti di proprietà, una circostanza questa che può essere sproporzionata. In tali casi, i principi generali del diritto tedesco impongono allo Stato di includere nella misura fin dall'inizio un meccanismo di compensazione al fine di garantire la proporzionalità della misura <sup>(125)</sup>. Tuttavia, per quanto riguarda le misure di compensazione, la Commissione evince dal diritto tedesco che, prima di poter prendere in considerazione una compensazione finanziaria, dovrebbero essere presi in considerazione innanzitutto altri mezzi di compensazione, quali le disposizioni transitorie.
- (300) Nell'analizzare la compatibilità del graduale abbandono della lignite rispetto all'articolo 14 GG, occorre seguire la struttura seguente: innanzitutto occorre valutare se la disposizione in materia di contenuto e limitazioni sia proporzionata. In secondo luogo, qualora così non fosse, ciò potrebbe comportare una particolare difficoltà (*besonderer Härtefall*) e un onere eccezionale (*Sonderopfer*) per il titolare dei diritti di proprietà. In terzo luogo, in caso di onere eccezionale, la compensazione pecuniaria è soltanto una misura di ultima istanza dopo che sono stati messi in atto altri fattori, quali le misure transitorie.
- (301) Come descritto al considerando 296, la Corte tedesca ha stabilito che l'obiettivo pubblico della protezione dell'ambiente prevale sull'interesse privato a subire limitazioni all'uso della sua proprietà. La chiusura degli impianti a lignite RWE ha un obiettivo ambientale in quanto determinerà una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> (considerando 18), il che significa che una chiusura obbligatoria della lignite può essere giustificata da un interesse di ordine pubblico.
- (302) Nel contesto della valutazione della proporzionalità, si dovrebbe valutare altresì se vi sia un legittimo affidamento dell'operatore che deve essere bilanciato con l'interesse pubblico alla protezione dell'ambiente. A tale proposito, la Commissione ritiene che dalla pertinente giurisprudenza tedesca risulti che nessuna persona è protetta nei confronti di modifiche giuridiche che incidono su un investimento esistente.
- (303) La Commissione ricorda che, come illustrato al considerando 104 della decisione di avvio, nella sua sentenza del 2009 <sup>(126)</sup> la Corte tedesca ha discusso in merito all'eventualità o meno che una persona sarebbe protetta nei confronti di modifiche giuridiche nel caso di un investimento esistente e ha discusso in merito alla portata della tutela del legittimo affidamento in caso di modifiche del quadro giuridico. Le parti in tale causa erano in disaccordo in merito alla questione se le prescrizioni più rigorose in materia di benessere delle galline ovaiole, applicabili in un secondo momento, fossero direttamente applicabili anche allo stabilimento del ricorrente, che aveva ottenuto la licenza di esercizio prima dell'entrata in vigore delle prescrizioni più rigorose e che si attendeva che i suoi investimenti sarebbero stati redditizi dopo 15-20 anni di attività. La Corte tedesca ha respinto il ricorso e ha concluso che il diritto tedesco non prevede alcun diritto alla protezione nei confronti di modifiche giuridiche fino a quando i costi di investimento non siano stati ammortizzati e gli impianti siano stati cancellati dal bilancio. Inoltre la Corte tedesca ha sottolineato che un periodo transitorio sufficiente contribuisce a consolidare tale principio. Le circostanze relative al benessere delle galline ovaiole erano già state discusse nel periodo in cui il ricorrente aveva ricevuto la sua licenza iniziale. Secondo la Corte tedesca, il ricorrente non avrebbe potuto continuare a fare affidamento sul mantenimento del livello delle prescrizioni in materia di benessere degli animali in vigore al momento del rilascio di tale licenza. Pertanto l'industria avrebbe dovuto essere in grado di prevedere e attendersi una modifica della legge.

<sup>(125)</sup> Aspetto menzionato nel diritto tedesco come il principio dell'*ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung*.

<sup>(126)</sup> BVerwG NVwZ, Urteil vom 30.4.2009 — 7 C 14.08, S. 1443. Ciò è indicato anche nello studio relativo alla disattivazione: poiché non esiste alcun diritto a tale tutela, gli operatori interessati non possono invocare una tutela speciale delle aspettative esistenti e legittime al fine di evitare (ulteriori) prescrizioni a favore della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra volte a proteggere il clima globale.

- (304) Nel caso di specie, le circostanze relative agli operatori di lignite sono analoghe. Gli operatori hanno effettuato i loro investimenti negli impianti a lignite da chiudere prima che si fosse concretizzato il quadro giuridico per il graduale abbandono della lignite. Tuttavia, come risulta dalla sentenza della Corte tedesca del 2009 illustrata al considerando 304, gli operatori non possono invocare il mantenimento dello status quo, ossia non possono aspettarsi di essere protetti nei confronti di modifiche giuridiche fino al completo ammortamento del loro investimento. Inoltre, dal punto di vista pubblico risulta che, prima dell'avvio dei lavori della commissione relativa al carbone, gli operatori di lignite avrebbero dovuto essere a conoscenza della politica energetica della Germania, che implicava che il carbone e la lignite sarebbero stati sostituiti da combustibili meno inquinanti o da energie rinnovabili. Sebbene la commissione relativa al carbone abbia iniziato la propria attività nel 2018, la Germania ha assunto già in precedenza impegni internazionali in materia di protezione del clima. Ad esempio la Germania ha adottato il suo primo obiettivo nazionale in materia di clima già nel 1995 e ha deciso in modo concreto nel 2007 di ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 40 % entro il 2020 (rispetto al 1990) (cfr. considerando da 17 a 18). Nel 2016 il piano d'azione tedesco per il clima ha adottato il concetto di neutralità in termini di gas a effetto serra entro il 2050 <sup>(127)</sup>. In sintesi, dato che il diritto tedesco non prevede alcun diritto alla protezione nei confronti di modifiche giuridiche, nemmeno fino al completo ammortamento dei costi di investimento, è plausibile che il gestore di una centrale elettrica alimentata a lignite non possa nutrire un legittimo affidamento circa la tutela del suo investimento in quanto ciò prevarrebbe sull'interesse pubblico.
- (305) Per quanto riguarda l'argomentazione di RWE secondo cui il graduale abbandono anticipato della lignite comporta un onere eccezionale per RWE se associato ai suoi obblighi in relazione all'EU ETS (considerando 95), la Commissione osserva che l'EU ETS sta interessando numerosi settori e inquinatori e non soltanto RWE o gli operatori di lignite. La Commissione interpreta la giurisprudenza tedesca nel senso che la questione relativa all'eventualità che una misura restrittiva dei diritti proprietà costituisca o meno un onere eccezionale è esaminata nel contesto di tale misura specifica. La Commissione ritiene pertanto che l'EU ETS non possa essere preso in considerazione ai fini della determinazione dell'eventualità che una misura strategica specifica della lignite comporti o meno un onere eccezionale.
- (306) Inoltre la Commissione interpreta la giurisprudenza tedesca nel senso che quest'ultima impone di valutare, prima che il diritto nazionale imponga una compensazione finanziaria, l'eventualità o meno che non sia possibile evitare un onere eccezionale sproporzionato con altri mezzi, quali le disposizioni transitorie. Ad esempio RWE rimane proprietaria dei terreni e delle infrastrutture esistenti e pertanto RWE ha la possibilità di utilizzare tali attivi per la produzione di energia elettrica basata su altri combustibili o per altre finalità. Inoltre, come descritto al considerando 302, nel caso di specie, alla maggior parte delle unità alimentate a lignite RWE è concesso un periodo transitorio prima della loro chiusura e soltanto Niederaußem D è stata obbligata a chiudere immediatamente, entro la fine dell'anno 2020.

#### 6.1.2.1.2. Risultanze di studi tedeschi pertinenti

- (307) La Commissione rileva altresì che esistono studi pubblicamente disponibili, riepilogati ai considerando da 309 a 312, che non escludono la possibilità di un graduale abbandono anticipato della lignite senza la corresponsione di una compensazione finanziaria. La Commissione ha analizzato in modo specifico due studi, che sono in linea con il parere della Corte tedesca e con la dottrina giuridica di cui ai considerando da 291 a 299. La Commissione ha tenuto conto di tali studi per i motivi seguenti. Innanzitutto entrambi sono relativamente recenti risalendo al 2018. In secondo luogo, entrambi sono scritti da soggetti scientifici. L'unità di ricerca del *Bundestag* tedesco, che ha preparato il primo studio presentato al considerando 309, effettua ricerche scientifiche a sostegno dei membri del parlamento tedesco, anche se le sue relazioni non devono essere interpretate rappresentare il punto di vista del *Bundestag* tedesco, dei suoi organi o della sua amministrazione. Per quanto concerne il secondo studio presentato nei considerando da 310 a 312, il ministero federale dell'Ambiente, della conservazione della natura, della sicurezza nucleare e della tutela dei consumatori (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz* — «BMUV») ha commissionato uno studio al prof. Dr. Thomas Schomerus, giurista ed esperto in materia diritto pubblico, e all'avvocato Gregor Franßen.

<sup>(127)</sup> Online: [https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7265/file/7265\\_Phasing\\_Out\\_Coal.pdf](https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7265/file/7265_Phasing_Out_Coal.pdf), pag. 40.



## 6.1.2.1.2.1. Descrizione delle risultanze

- (308) Nel 2018 l'unità di ricerca del *Bundestag* tedesco ha condotto uno studio per esaminare i requisiti costituzionali per la disattivazione stabilita per legge delle centrali elettriche alimentate a carbone («studio del *Bundestag* tedesco») <sup>(128)</sup>. Dallo studio del *Bundestag* tedesco è emerso che la chiusura di centrali elettriche alimentate a carbone non costituisce un'espropriazione ai sensi dell'articolo 14, terzo comma, GG e che la chiusura costituirebbe una disposizione in materia di contenuto e limitazioni ai sensi dell'articolo 14, primo comma, GG. Nello studio del *Bundestag* tedesco, l'unità di ricerca ha concluso che dovrebbe essere previsto un indennizzo soltanto per i singoli impianti che, nonostante le disposizioni transitorie ed eccezionali, devono far fronte a un onere eccezionale (*Sonderopfer*). Nello studio del *Bundestag* tedesco è stato ritenuto altresì che, nel caso di unità più datate già completamente ammortizzate, possa essere possibile procedere a una disattivazione senza riconoscere alcuna compensazione.
- (309) Nello studio sulla protezione del clima e sulle possibilità giuridiche di disattivazione delle centrali elettriche alimentate a lignite e a carbon fossile <sup>(129)</sup> («studio sulla disattivazione»), commissionato dal BMUV, è stato inoltre rilevato parimenti che le normative in materia di disattivazione delle centrali elettriche alimentate a carbone non costituiscono un'espropriazione ai sensi dell'articolo 14, terzo comma, GG. Inoltre, secondo lo studio sulla disattivazione, si tratta di disposizioni in materia di contenuto e limitazioni ai sensi dell'articolo 14, primo comma, GG, e in linea con l'articolo 14, secondo comma, GG, la libertà di azione del legislatore contempla altresì la facoltà di abolire completamente posizioni giuridiche precedentemente esistenti tutelate da diritti di proprietà, purché ciò sia giustificato da corrispondenti considerazioni ponderate di interesse pubblico.
- (310) Lo studio sulla disattivazione ha riscontrato che le disposizioni in materia di contenuto e limitazioni sono costituzionali e non creano un onere economico irragionevole. In particolare, le normative in materia di disattivazione delle centrali elettriche alimentate a carbone o a lignite per motivi di protezione del clima sono costituzionali in quanto adeguate, necessarie e proporzionate. In particolare, in detto studio è stato osservato che i gravi motivi di interesse pubblico generale, ossia la necessità di proteggere il clima e di conseguire la neutralità in termini di emissioni di carbonio, prevalgono sull'onere economico specifico che grava sugli operatori interessati. Pertanto gli operatori interessati devono sostenere la perdita della possibilità di profitti futuri in relazione capitale investito continuando a gestire gli impianti. Inoltre nello studio sulla disattivazione è stato evidenziato che la GG non richiede un ammortamento integrale del capitale investito affinché il graduale abbandono della lignite sia giuridicamente giustificato. Tuttavia la concessione della legge relativa alla chiusura dovrebbe tenere ragionevolmente conto degli interessi economici delle parti interessate. Lo studio sulla disattivazione ha inoltre sottolineato che non solo la compensazione pecuniaria, ma anche misure transitorie, quali un periodo transitorio, costituiscono di per sé una forma di misura di compensazione e possono porre rimedio all'intervento nelle attività degli operatori interessati. Per quanto concerne il piano di ammortamento, lo studio sulla disattivazione ha fornito numerosi esempi. Ad esempio, da una parte della letteratura emergono suggerimenti secondo cui l'ammortamento può essere realizzato in 20 anni <sup>(130)</sup>. Inoltre, facendo riferimento ai calcoli dell'Agenzia tedesca per l'ambiente (*Umweltbundesamt*), secondo le previsioni, gli investimenti iniziali in centrali elettriche alimentate a carbone o a lignite dovrebbero essere ammortizzati dopo circa 15-20 anni; al più tardi dopo 25 anni, l'investimento negli attivi può non solo essere stato ammortizzato, ma aver prodotto anche un rendimento equivalente a quello di titoli di Stato <sup>(131)</sup>. Si può prevedere che le unità che avevano già più di 25 anni nel 2017 siano già state ammortizzate <sup>(132)</sup>. Secondo lo studio sulla disattivazione e le fonti citate, il tempo medio di ammortamento di un'unità a lignite sarebbe quindi di circa 25 anni <sup>(133)</sup>. Nello studio sulla disattivazione è stato concluso che, nella misura in cui gli

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

<sup>(129)</sup> Titolo originale: Schomerus/Franßen: Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken. 13.12.2018, online: [http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs\\_gutachten\\_bf.pdf](http://fox.leuphana.de/portal/files/13307575/wbs_gutachten_bf.pdf).

<sup>(130)</sup> Studio sulla disattivazione, pag. 157, nota 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).

<sup>(131)</sup> Studio sulla disattivazione, pag. 158, nota 409: So Ziehm, ZNER 2017, 7 (10), unter Berufung auf Umweltbundesamt, Klimaschutz und Versorgungssicherheit — Entwicklung einer nachhaltigen Stromversorgung, Climate Change 13/2009, S. 23.

<sup>(132)</sup> Studio sulla disattivazione, pag. 158, nota 412: BET Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH, Kurzstudie «Amortisationszeiten bestehender Kohlekraftwerke» vom 03.11.2017, S. 16.

<sup>(133)</sup> Studio sulla disattivazione, pagg. 157-158.

investimenti effettuati in centrali elettriche alimentate a carbone o a lignite sono stati completamente ammortizzati, una legge relativa alla chiusura delle centrali elettriche da carbone non richiederebbe una compensazione. In tale documento è stato tuttavia concluso che, per essere sicuri, anche per le centrali ammortizzate, dovrebbe essere concesso un periodo transitorio di 1-2 anni al fine di consentire agli operatori di adattarsi.

- (311) Inoltre lo studio sulla disattivazione ha esaminato altresì la questione relativa all'eventuale interferenza di un'eventuale chiusura obbligatoria delle centrali elettriche a carbone con il legittimo affidamento, nel caso di un ammortamento non completo delle centrali. In detto studio gli autori ritengono che non vi sia una protezione speciale dei diritti di proprietà in termini di investimenti effettuati dopo il 2010. Nel 2010 il governo federale aveva preso in considerazione la possibilità di limitare la produzione di energia elettrica da fonti fossili a un ruolo di fornitura di capacità di bilanciamento e di riserva in un parco flessibile di centrali elettriche. Di conseguenza, a partire da quel momento, esiste soltanto un'esigenza limitata di tutela del legittimo affidamento e di fiducia al riguardo <sup>(134)</sup>. In ogni caso, non si poteva ragionevolmente ritenere, dopo tale data, che detti impianti avrebbero semplicemente continuato a operare in modo illimitato in futuro.

6.1.2.1.3. Considerazioni e conclusioni della Commissione in merito alla compensazione ai sensi del diritto nazionale applicabile

- (312) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene quanto segue:
- (313) il diritto tedesco consente di limitare l'uso della proprietà per motivi di ordine pubblico e di fissare la data di chiusura. Ciò deriva da legami sociali o da obblighi sociali della proprietà. Le preoccupazioni ambientali costituiscono un motivo valido, che si applica nel caso della lignite, un combustibile fortemente inquinante per la produzione di energia elettrica. Di conseguenza, in linea di principio, il diritto tedesco non richiede necessariamente una compensazione nel caso di specie.
- (314) Se è vero che il legittimo affidamento del titolare dei diritti di proprietà secondo il quale gli investimenti non dovrebbero essere vanificati può essere controbilanciato dall'interesse pubblico, la Commissione ritiene che, anche prima dell'avvio dei lavori della commissione relativa al carbone nel 2018, l'orientamento politico fosse diventato più concreto per quanto concerne la fissazione di obiettivi climatici e sfavorisse i combustibili fossili fortemente inquinanti, agevolando nel contempo la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili. Anche se si può essere trattato di un processo graduale, la Commissione concorda con la dottrina citata in merito al fatto che la tutela del legittimo affidamento risultava essere limitata ben prima del 2018. La Commissione osserva che lo studio sulla disattivazione considera il 2010 come data particolarmente pertinente a tale riguardo.
- (315) Risulta inoltre che l'interesse dei titolari di diritti di proprietà che potrebbe essere tutelato non supera in ogni caso il periodo pertinente di ammortamento dell'investimento. Nel caso delle unità ammortizzate, come confermato dalla Germania, 14 delle 16 unità RWE alimentate a lignite sarebbero state completamente ammortizzate al momento della loro chiusura (cfr. considerando 55), in quanto tali impianti sono operativi da circa 50-60 anni, e 28 anni nel caso di Niederaußem K. Tali durate di esercizio sono decisamente superiori alla media di 25 anni di ammortamento descritta nello studio sulla disattivazione di cui al considerando 310 (cfr. tabella 4 e considerando 54).
- (316) Inoltre la Commissione ritiene che, ai sensi del diritto tedesco, qualora una compensazione fosse obbligatoria, disposizioni transitorie dovrebbero avere la precedenza rispetto alla compensazione finanziaria. Tutte queste centrali completamente ammortizzate eccetto una hanno goduto di periodi transitori a partire dall'entrata in vigore della legge relativa alla chiusura (cfr. tabella 3). Per queste centrali la Commissione ritiene pertanto che, ai sensi del diritto tedesco, non sarebbe stata necessaria la corresponsione di una compensazione finanziaria.

<sup>(134)</sup> Studio sulla disattivazione, pagg. 201-203.

- (317) Allo stesso tempo, 2 unità alimentate a lignite su 16 potrebbero non essere completamente ammortizzate al momento della loro chiusura, in quanto sono in esercizio da meno di 25 anni. Ciò riguarda nello specifico Neurath F (BoA 2) e Neurath G (BoA 3) (data di apertura di entrambi gli impianti: 2012). Tuttavia, alla luce di quanto precede, RWE avrebbe dovuto sapere al momento dell'apertura di detti impianti che la durata di vita potenziale degli stessi avrebbe potuto essere limitata e che sarebbe stato possibile che il gestore non fosse in grado di ammortizzare completamente tali unità (cfr. considerando 312). A partire dall'ottobre 2022, per queste due unità è stato stabilito un periodo transitorio di sette anni e mezzo. Di conseguenza, per queste due unità, che potrebbero non essere ancora state completamente ammortizzate, la Commissione ritiene plausibile che il periodo transitorio sia di per sé una forma di compensazione sufficiente e che non sia giustificata alcuna compensazione finanziaria aggiuntiva. Inoltre, anche in caso contrario, secondo la Germania, il valore contabile totale di tali due impianti al 31 marzo 2030 ammonterebbe a 570 milioni di EUR (cfr. considerando 57).
- (318) In sintesi, la Commissione ritiene che si possa escludere che ai sensi del diritto tedesco sarebbe stato necessario corrispondere una compensazione finanziaria per una chiusura obbligatoria nel rispetto del calendario specificato dalla Germania. Sebbene l'unità Niederaußem D non abbia beneficiato di un periodo transitorio di un anno prima della chiusura, la Commissione osserva che nella notifica la Germania non la include nei calcoli per dimostrare i mancati profitti e che detta unità è in esercizio oltre il tempo medio necessario per conseguire l'ammortamento.
- (319) La Commissione conclude pertanto che ai sensi del quadro giuridico nazionale applicabile, nello scenario ipotetico in cui non fosse stato concordato alcun contratto tra lo Stato e l'operatore, non sarebbe stato necessario corrispondere alcuna compensazione. Di conseguenza gli importi concordati conferiscono a RWE un vantaggio che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato, che avrebbero previsto invece una chiusura obbligatoria senza compensazione.
- (320) Anche ipotizzando che, in assenza della misura notificata, gli organi giurisdizionali nazionali tedeschi avrebbero concesso una qualche compensazione a RWE, tale compensazione sarebbe probabilmente limitata alle due centrali non completamente ammortizzate entro il 2030 [ossia per Neurath F (BoA 2) e Neurath G (BoA 3)]. In ogni caso, qualsiasi compensazione ipotetica che potrebbe essere concessa a seguito di lunghi e incerti procedimenti giudiziari, tale compensazione non raggiungerebbe i 2,6 miliardi di EUR (cfr. considerando 55 e 56). Pertanto, anche qualora esistesse un diritto alla compensazione (circostanza appunto contestata), la Commissione ritiene che, in ogni caso, la compensazione ai sensi della misura notificata non si limiti a quanto potrebbe essere imposto dal diritto nazionale. Inoltre la misura notificata non impone a RWE di avviare lunghi procedimenti giudiziari dall'esito incerto, azioni che essa dovrebbe altrimenti perseguire.
- (321) A tale proposito, la Commissione sottolinea che la misura notificata, che ammonta a 2,6 miliardi di EUR in termini nominali, è indicata come un unico importo nella legge relativa alla chiusura e nel contratto di modifica e non è suddivisa per le singole unità né assegnata in modo specifico alla chiusura delle singole unità. Pertanto le singole centrali sono inseparabili ai fini della qualificazione dell'aiuto, la loro chiusura è stata pianificata nello stesso momento ed è prevedibile, con la stessa finalità di compensare RWE per il graduale abbandono della lignite e di mantenere invariate le circostanze di RWE in quanto impresa. La Commissione conclude pertanto che, anche se solo una parte dell'importo della compensazione avrebbe potuto essere obbligatoria come compensazione finanziaria ai sensi del diritto tedesco, la misura non può essere artificiosamente suddivisa in più fasi, motivo per cui l'intero importo notificato deve essere considerato un aiuto.
- (322) La Commissione ritiene pertanto che, anche in presenza di un obbligo di compensazione finanziaria ai sensi del diritto nazionale, tale eventuale compensazione sarebbe inferiore all'importo notificato corrispondente a 2,6 miliardi di EUR. L'importo notificato è stato calcolato utilizzando come base i mancati profitti delle singole unità in considerazione delle date di chiusura anticipata di cui al piano di chiusura di RWE, ossia dal 2021 al 2025. I mancati profitti utilizzati nei calcoli sono calcolati a partire dalla rispettiva data di chiusura fino al 2026. Tale calcolo non tiene conto di eventuali compensazioni concesse sotto forma di periodi transitori dal 2020, quando le chiusure anticipate sono state fissate per legge. Non tiene conto nemmeno del fatto che è probabile che le rispettive unità siano ammortizzate entro la loro data di chiusura.
- (323) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che RWE non avrebbe diritto a una compensazione finanziaria ai sensi del diritto nazionale applicabile o, in ogni caso, l'importo della compensazione finanziaria cui avrebbe potuto avere diritto ai sensi del diritto nazionale applicabile non sarebbe pari o superiore alla misura notificata corrispondente a un importo di 2,6 miliardi di EUR. Di conseguenza si prevede che, ai sensi della misura notificata, RWE riceverà una compensazione che non si limita a quanto previsto dalla GG. Pertanto RWE beneficerà di un vantaggio che non avrebbe ricevuto in condizioni normali di mercato.

6.1.2.2. Il graduale abbandono tedesco del nucleare non può essere utilizzato come analogia

- (324) Terzi hanno sottolineato che il graduale abbandono tedesco del nucleare può essere utilizzato come analogia nel caso di specie e che, di conseguenza, gli operatori di lignite dovrebbero beneficiare di una protezione aggiuntiva ai sensi della GG (cfr. considerando 93, da 182 a 183).
- (325) La Commissione non concorda con questo punto di vista di terzi e ritiene che il graduale abbandono del nucleare non possa essere utilizzato come analogia diretta con il graduale abbandono della lignite per i motivi illustrati di seguito. Innanzitutto la Commissione rileva che nel graduale abbandono del nucleare vi era una promessa giuridica dello Stato, assegnata per legge ai produttori, di disporre di un periodo di tempo definito per continuare a produrre determinate quantità di energia («*Reststrommengen*»). Secondo la sentenza del 2016 della Corte tedesca<sup>(135)</sup>, la violazione di tale garanzia ha dato luogo al diritto alla compensazione in ragione delle aspettative che erano state create con la garanzia di una produzione supplementare prevista da una legge. Nel caso di specie tuttavia non esiste una tale garanzia; le centrali elettriche a lignite non dispongono di un legittimo affidamento in quanto non vi è stata alcuna legge che garantisca il proseguimento della produzione per una determinata quantità di energia a partire dalla lignite. Di conseguenza le circostanze dei due casi differiscono e il graduale abbandono del nucleare non può essere utilizzato come analogia nel caso di specie.
- (326) In secondo luogo, nella fase di graduale abbandono del nucleare, la Corte tedesca aveva dichiarato<sup>(136)</sup> che mancava un regime di compensazione per gli investimenti che erano stati svalutati in ragione della cancellazione dei quantitativi supplementari residui di energia elettrica, ossia i *Reststrommengen*. Inoltre nella legge in questione non era previsto alcun importo specifico di compensazione. Diversamente, nel caso di specie, la base giuridica pertinente (ossia la legge relativa alla chiusura) contempla un importo di compensazione specifico ed esiste una misura di compensazione dettagliata per compensare i produttori per il graduale abbandono della lignite, nei confronti della quale gli operatori hanno espresso il loro consenso nel contratto del 2021 e nel contratto di modifica (cfr. considerando 33 e 60). Di conseguenza i due casi non presentano circostanze analoghe.
- (327) La Commissione ritiene pertanto che il graduale abbandono del nucleare tedesco e il graduale abbandono della lignite non siano comparabili, in quanto i contesti fattuali delle due situazioni sono diversi.

6.1.3. Selettività

- (328) La misura notificata è concessa a RWE e concede un vantaggio soltanto a tale impresa; di conseguenza il vantaggio conferito a RWE ha natura selettiva.

6.1.4. Effetti sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri

- (329) Conformemente alla giurisprudenza consolidata<sup>(137)</sup>, per stabilire che una misura incide sulla concorrenza e sugli scambi è sufficiente che il destinatario dell'aiuto sia in concorrenza con altre imprese su mercati aperti alla concorrenza.
- (330) Tenuto conto del fatto che il mercato tedesco dell'energia elettrica fa parte di un mercato liberalizzato connesso e associato alle zone di offerta dei paesi vicini, i gestori delle centrali elettriche alimentate a lignite sono in concorrenza diretta con altri produttori di energia elettrica.
- (331) Inoltre il graduale abbandono della produzione di energia elettrica da lignite implica che l'energia elettrica che sarebbe stata prodotta da tali impianti dovrà ora essere prodotta da altri produttori, una circostanza questa che potrebbe incidere sull'ordine di merito e quindi sul prezzo all'ingrosso dell'energia elettrica.
- (332) La misura notificata incide pertanto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri.

<sup>(135)</sup> BVerfG, sentenza del Primo Senato del 6 dicembre 2016-1 BvR 2821/11 -, punti da 1 a 407.

<sup>(136)</sup> BVerfG, ordinanza del Primo Senato del 29 settembre 2020-1 BvR 1550/19 -, punti da 1 a 86.

<sup>(137)</sup> Sentenza del Tribunale del 30 aprile 1998, *Het Vlaamse Gewest/Commissione*, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

#### 6.1.5. *Conclusione in merito alla sussistenza di un aiuto*

- (333) Alla luce di quanto precede nella presente sezione 6.1, la misura RWE modificata conferisce un vantaggio selettivo a RWE, che viene concesso a partire dal bilancio dello Stato ed è imputabile allo Stato e incide sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri. La misura notificata costituisce pertanto un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

#### 6.2. **Legittimità dell'aiuto**

- (334) La Commissione osserva che la legge relativa alla chiusura (articolo 10), il contratto del 2021 (punto 25, sottopunto 1) e la legge di modifica (articolo 3) contengono una clausola sospensiva, ai sensi della quale la misura RWE modificata può essere applicata soltanto se e nella misura in cui la Commissione abbia concesso la sua approvazione ai sensi della normativa in materia di aiuti di Stato (cfr. considerando 37). La Germania ha inoltre confermato che non sono stati effettuati pagamenti a favore di RWE (cfr. considerando 37).
- (335) La Commissione ritiene pertanto che, notificando la misura RWE modificata prima della sua attuazione, le autorità tedesche abbiano rispettato l'obbligo di notifica e di sospensione di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

#### 6.3. **Compatibilità dell'aiuto**

##### 6.3.1. *Base giuridica per la valutazione*

- (336) A norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE la Commissione può dichiarare compatibili gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Di conseguenza gli aiuti compatibili ai sensi di tale disposizione del trattato devono contribuire allo sviluppo di talune attività economiche <sup>(138)</sup>. Inoltre l'aiuto non dovrebbe falsare la concorrenza in misura contraria al comune interesse.
- (337) Il 27 gennaio 2022 la Commissione ha adottato la disciplina sull'ambiente. Conformemente al punto 466 di tale disciplina, la Commissione applicherà la disciplina sull'ambiente per valutare la compatibilità di tutti gli aiuti notificabili a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia che sono stati concessi o che si prevede di concedere a decorrere dal 27 gennaio 2022.
- (338) Secondo la giurisprudenza della Corte, gli aiuti devono essere considerati concessi nel momento in cui il diritto di riceverli sia conferito al beneficiario in forza della normativa nazionale applicabile. Al fine di determinare quando un aiuto debba essere considerato concesso, si deve tener conto dell'insieme delle condizioni poste dal diritto nazionale per ottenere l'aiuto de quo <sup>(139)</sup>.
- (339) La Commissione ritiene che l'aiuto a favore di RWE non sia ancora stato concesso in considerazione della clausola sospensiva inclusa nella base giuridica nazionale della misura notificata (considerando 37). In particolare, la legge relativa alla chiusura (articolo 10), il contratto del 2021 (punto 25, sottopunto 1) e la legge di modifica (articolo 3) contengono una clausola sospensiva, ai sensi della quale la misura RWE modificata può essere applicata soltanto se e nella misura in cui la Commissione abbia concesso la sua approvazione ai sensi della normativa in materia di aiuti di Stato; inoltre, per il contratto di modifica, la clausola sospensiva iniziale di cui al contratto del 2021 rimane valida. Pertanto il diritto legale di RWE di ottenere la compensazione, in linea con la legge relativa alla chiusura e il contratto (sia iniziale che modificato), è soggetto all'approvazione dell'aiuto di Stato da parte della Commissione. La Germania ha inoltre confermato che non sono stati effettuati pagamenti a favore di RWE (considerando 37).

<sup>(138)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 22 settembre 2020, *Austria/Commissione*, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punti 20 e 24.

<sup>(139)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 2013, *Magdeburger Mühlenwerke GmbH/Finanzamt Magdeburg*, C-129/12, ECLI:EU:C:2013:200, punti 40 e 41.

- (340) Inoltre la Commissione rileva che la notifica da parte di uno Stato membro di una misura di aiuto di Stato proposta non dà origine ad una situazione giuridica consolidata che implichi che la Commissione si pronunci sulla sua compatibilità applicando le norme in vigore nel momento in cui tale notifica è stata effettuata. Al contrario, la Commissione è tenuta ad applicare le norme vigenti nel momento in cui adotta la sua decisione, anche se la notifica della misura è avvenuta in un contesto giuridico diverso <sup>(140)</sup>.
- (341) La Corte ha stabilito che, quando il regime giuridico in vigore del quale uno Stato membro ha proceduto alla notifica di un aiuto progettato viene modificato prima che la Commissione prenda la sua decisione, quest'ultima, per pronunciarsi, come d'obbligo, sulla base delle nuove norme, deve chiedere ai terzi di prendere posizione sulla compatibilità di tale aiuto con queste ultime <sup>(141)</sup>. In linea con la giurisprudenza della Corte, la Commissione ha condotto la consultazione pubblica invitando soggetti terzi a presentare osservazioni sull'applicabilità e sull'applicazione della disciplina sull'ambiente nel caso di specie (cfr. considerando 5).
- (342) Alla luce dei considerando da 338 a 342, la Commissione ritiene che la disciplina sull'ambiente sia applicabile nel caso di specie e ha valutato la compatibilità della misura RWE modificata sulla base delle disposizioni generali in materia di compatibilità di tale disciplina (sezione 3 della disciplina sull'ambiente), laddove applicabile, e dei criteri di compatibilità specifici per gli aiuti per la chiusura anticipata di attività redditizie legate al carbone (sezione 4.12.1 della disciplina sull'ambiente), che riguardano anche la lignite. La sezione 4.12.1 della disciplina sull'ambiente stabilisce le norme che la Commissione applicherà nel valutare i criteri di compatibilità dell'effetto di incentivazione, della necessità, dell'adeguatezza, della proporzionalità e della prevenzione degli effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi; per i restanti criteri di compatibilità si applica il capitolo 3 della disciplina sull'ambiente (punto 421 della disciplina sull'ambiente).
- (343) RWE ritiene che la disciplina sull'ambiente non sia applicabile nel caso di specie in quanto la compensazione non costituisce un aiuto di Stato e la misura RWE è stata attuata già nel 2020, quando è iniziato l'iter di chiusura di RWE (cfr. considerando da 111 a 113). Diversi terzi hanno sottolineato che gli eventi rilevanti ai fini dell'applicabilità della disciplina sull'ambiente sono l'entrata in vigore della legge relativa alla chiusura e la firma del contratto del 2021 e, poiché gli eventi sono anteriori all'entrata in vigore di detta disciplina, l'applicabilità di quest'ultima alla misura notificata sarebbe esclusa (cfr. considerando 120 e 121 e da 124 a 127).
- (344) Un terzo ha tuttavia sottolineato che gli elementi della compensazione sono soggetti alla disciplina sull'ambiente, dato che la misura notificata riguarda la chiusura di attività redditizie legate al carbone e gli operatori non sono imprese in difficoltà ai sensi degli orientamenti della Commissione sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà <sup>(142)</sup>. Detto terzo ritiene pertanto che la sezione 4.12.1 della disciplina sull'ambiente sia applicabile (cfr. considerando 124).
- (345) A questo proposito la Commissione osserva che la misura RWE modificata è stata adottata dalla Germania al fine di anticipare la chiusura di attività redditizie di RWE relative alla lignite e di compensare l'impresa interessata. Pertanto, in linea con il punto 425 della disciplina sull'ambiente, la misura RWE modificata rientra nell'ambito di applicazione della sezione 4.12.1 della disciplina sull'ambiente. Inoltre, contrariamente a quanto affermato da alcuni terzi (cfr. considerando 197), la Commissione osserva che la sezione 4.12.1 della disciplina sull'ambiente consente di compensare i mancati profitti in caso di chiusura anticipata obbligatoria di attività redditizie legate al carbone e non limita l'intensità dell'aiuto.
- (346) Infine, un terzo ha fatto riferimento alla decisione del Consiglio, del 10 dicembre 2010, sulla chiusura di miniere di carbone non competitive <sup>(143)</sup>, nel contesto della quale la base giuridica utilizzata era l'articolo 107, paragrafo 3, lettera e), TFUE (cfr. considerando 119). La Commissione rileva che la decisione del Consiglio riguarda le miniere di carbone non competitive e si applica ad alcune categorie di carbone (cfr. articolo 1, lettera a), della decisione del Consiglio), mentre nel caso di specie la misura notificata riguarda centrali elettriche a lignite redditizie. Inoltre l'articolo 107, paragrafo 3, lettera e), TFUE impone alla Commissione di presentare una proposta al Consiglio, che tuttavia non esiste nel caso di specie. La Commissione ritiene pertanto che la decisione del Consiglio non costituisca una base giuridica adeguata.

<sup>(140)</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2008, *Commissione/Freistaat Sachsen*, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, punti da 51 a 53.

<sup>(141)</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2008, *Commissione/Freistaat Sachsen*, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, punto 56.

<sup>(142)</sup> Comunicazione della Commissione — Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (GU C 249 del 31.7.2014, pag. 1).

<sup>(143)</sup> Decisione del Consiglio 2010/787/UE.

6.3.2. *Condizione positiva: l'aiuto deve agevolare lo sviluppo di un'attività economica*

6.3.2.1. Individuazione dell'attività economica che risulta agevolata dalla misura, dei suoi effetti positivi per la società nel suo complesso e, se del caso, della sua rilevanza per politiche specifiche dell'Unione

- (347) In linea con i punti da 23 a 25 della disciplina sull'ambiente, gli Stati membri devono individuare le attività economiche che saranno agevolate dall'aiuto e descrivere se e in che modo l'aiuto contribuirà al conseguimento delle politiche e degli obiettivi dell'Unione.
- (348) Al punto 426 della disciplina sull'ambiente la Commissione ha riconosciuto che le misure per la chiusura anticipata di attività redditizie legate al carbone possono agevolare lo sviluppo di talune attività o aree economiche anche creando spazio per lo sviluppo di altre attività di produzione di energia in linea con il Green Deal al fine di compensare la riduzione della capacità di produzione di energia dovuta alla chiusura anticipata.
- (349) La Commissione osserva che la misura notificata mira a incoraggiare RWE a modificare il proprio comportamento economico chiudendo le sue centrali elettriche alimentate a lignite prima di quanto la loro redditività lascerebbe intendere, il che comporta una riduzione della capacità di produzione di energia elettrica. Ipotizzando che la domanda di energia elettrica rimanga invariata o aumenti, ciò creerà un divario di produzione di energia elettrica <sup>(144)</sup>. La Commissione ritiene pertanto che, poiché la misura notificata riguarda il graduale abbandono delle attività legate alla lignite che avrebbero altrimenti continuato a funzionare in modo redditizio sul mercato, l'attività economica agevolata è la produzione di energia elettrica da fonti alternative.
- (350) Una data finale fissa ancora le aspettative di altri soggetti in merito alla tangibilità e possibilità di passare alla neutralità climatica e tali soggetti possono quindi iniziare a investire in tecnologie climaticamente neutre, una circostanza questa che, a sua volta, porterà a un risultato in cui la rete si allontanerà dalla vecchia generazione di energia elettrica a partire da carbone e lignite. In uno scenario controfattuale, in cui la misura notificata non venisse adottata, tale sviluppo economico non avrebbe luogo nella stessa misura. La misura notificata agevola pertanto lo sviluppo dell'attività economica dell'energia elettrica prodotta da fonti alternative quali le energie rinnovabili <sup>(145)</sup>. La Commissione concorda con l'argomentazione di RWE secondo cui la misura notificata promuove lo sviluppo non soltanto dell'attività economica della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ma anche del settore economico dell'energia nel suo complesso, in quanto tutti gli operatori del mercato necessitano di affidabilità in merito all'iter di graduale abbandono della lignite per le loro future decisioni di investimento (considerando da 128 a 131).
- (351) Inoltre, in una situazione in cui le unità alimentate a lignite RWE fossero obbligate a chiudere in assenza di compensazione, ciò avrebbe comportato incertezze del diritto in merito a un'eventuale compensazione. La prevedibilità e la certezza del diritto introdotte dalla misura notificata contribuiscono pertanto ad agevolare l'attività economica della produzione di energia elettrica alimentata da lignite.
- (352) La Commissione ritiene pertanto che la misura RWE modificata contribuisca allo sviluppo di un'attività economica, come richiesto dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e in linea con i punti 24 e 426 della disciplina sull'ambiente.

<sup>(144)</sup> Da uno studio condotto per conto dell'Agenzia tedesca per l'energia emerge che il consumo di energia elettrica dovrebbe aumentare almeno dell'8 % tra il 2015 e il 2040, tenendo conto del suo scenario più prudente (*dena-Leitstudie. Integrierte Energiewende. Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050*, pag. 195 e seguenti). Inoltre le proiezioni dei gestori dei sistemi di trasmissione tedeschi prevedono in futuro un aumento della domanda di energia elettrica. Tali gestori prevedono un aumento della domanda netta di energia elettrica da 513,1 TWh nel 2016 a 581,6 TWh nel 2035 nel loro scenario più prudente (*Szenariorahmen zum Netzentwicklungsplan Strom 2035, Version 2021. Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber*, pag. 54).

<sup>(145)</sup> Cfr. anche decisione sul graduale abbandono del carbon fossile in Germania, considerando 101.

- (353) Inoltre la Commissione rileva che lo sviluppo dell'attività economica dell'energia elettrica prodotta da fonti alternative quali le energie rinnovabili produrrà effetti positivi in termini di vantaggi ambientali. Nella comunicazione sul piano di investimenti per un'Europa sostenibile, che costituisce parte del Green Deal europeo, la Commissione ha riconosciuto che la chiusura degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati a carbone è un settore cruciale per realizzare la trasformazione verso un'economia climaticamente neutra<sup>(146)</sup>. Con la chiusura graduale delle centrali elettriche alimentate a lignite RWE, la misura notificata ridurrà gradualmente gli effetti negativi della produzione di energia elettrica sul clima o sull'ambiente e agevolerà lo sviluppo della produzione di energia elettrica basata su fonti energetiche rinnovabili, aumentando in tal modo la sostenibilità del settore della produzione di energia elettrica.
- (354) La Commissione osserva infatti che, agevolando lo sviluppo dell'attività economica di produzione di energia elettrica da fonti alternative, la misura notificata contribuirà a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> in Germania. Alla luce dell'obiettivo dell'UE di ridurre progressivamente le sue emissioni di gas a effetto serra nel corso del tempo al fine di conseguire la trasformazione verso un'economia climaticamente neutra<sup>(147)</sup> e in considerazione dell'accordo di Parigi<sup>(148)</sup>, la Germania prevede di diventare climaticamente neutra entro il 2045. Come descritto al considerando 16, la Germania ha altresì fissato obiettivi intermedi, in particolare per il settore dell'energia, che dovrà ridurre le sue emissioni che dovranno passare da circa 257 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> nel 2022<sup>(149)</sup> a 108 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente entro il 2030.
- (355) Più specificamente, il graduale abbandono della produzione di energia elettrica a partire da lignite è una misura strategica fondamentale per la Germania al fine di conseguire la neutralità in termini di CO<sub>2</sub>. Secondo le stime delle autorità tedesche, gli impianti a lignite RWE interessati dall'abbandono graduale rappresentavano circa 67 milioni di tonnellate di emissioni di CO<sub>2</sub> nel 2018 e circa 52 milioni di tonnellate di emissioni di CO<sub>2</sub> nel 2019 (considerando 18). La misura notificata mira a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> sostituendo la produzione di energia elettrica alimentata a lignite con fonti alternative di produzione di energia elettrica. Contribuisce pertanto alla politica dell'Unione in materia di clima e dovrebbe contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici. A tale riguardo, la legge relativa alla chiusura prevede riesami periodici (previsti per il 2026, il 2029, il 2032) al fine di valutare il contributo della misura notificata agli obiettivi climatici della Germania (e dell'Unione).
- (356) La Commissione ritiene pertanto che lo Stato membro abbia descritto in che modo la misura notificata contribuisce al conseguimento degli obiettivi della politica climatica, ambientale ed energetica dell'Unione, in linea con il punto 25 della disciplina sull'ambiente.
- (357) Infine, alcuni terzi hanno sostenuto che, poiché la compensazione è diretta e intesa a compensare la chiusura di centrali elettriche, non può essere considerata un sostegno volto ad agevolare lo sviluppo di un'attività economica. L'attività economica il cui sviluppo è agevolato dalla misura notificata è invece il passaggio dalla produzione di energia elettrica alimentata da carbone a quella alimentata da energie rinnovabili (cfr. considerando 134 e 135). Un terzo ha inoltre sostenuto che il governo tedesco non ha individuato le attività economiche che saranno agevolate a seguito dell'aiuto e in che modo la misura notificata sostiene tali attività (cfr. considerando 136). La Commissione non concorda con il punto di vista espresso da tali terzi. Come illustrato ai considerando da 349 a 357, la misura notificata agevolerà l'attività economica della produzione di energia elettrica alimentata da lignite grazie alla prevedibilità e alla certezza del diritto che apporta, ma agevolerà anche la produzione di energia elettrica da fonti alternative, in quanto la chiusura anticipata dell'unità RWE creerà un divario nella produzione di energia elettrica a vantaggio di detta produzione.

#### 6.3.2.2. Effetto di incentivazione

- (358) Conformemente al punto 427 della disciplina sull'ambiente, la misura deve indurre un cambiamento nel comportamento economico dei gestori che chiudono le loro attività legate a carbone prima della fine della loro vita economica. Per stabilire se tale condizione si verifica, la Commissione confronterà lo scenario di fatto (vale a dire gli effetti della misura notificata) con uno scenario controfattuale (ossia in assenza della misura notificata).

<sup>(146)</sup> Comunicazione della Commissione del 14 gennaio 2020, Piano di investimenti per un'Europa sostenibile. Piano di investimenti del Green Deal europeo.

<sup>(147)</sup> Come confermato nella riunione del Consiglio europeo del 12 dicembre 2019. Conclusioni, EUCO 29/19.

<sup>(148)</sup> [https://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf).

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



- (359) La Commissione ritiene che la misura notificata abbia un effetto di incentivazione, in quanto induce RWE a chiudere le sue centrali prima del previsto a condizioni di mercato e quindi induce tale impresa a modificare il proprio comportamento, comportamento che l'impresa non avrebbe modificato in assenza della misura notificata. La Germania ha effettuato una valutazione della redditività prevista delle centrali elettriche alimentate a lignite RWE. Secondo il calcolo rivisto, le centrali sono redditizie e i loro mancati profitti superano l'importo della compensazione (cfr. considerando da 64 a 65). Sebbene la Germania ammetta che esiste un certo grado di incertezza nelle proiezioni e sebbene terzi presentino scenari di redditività alternativi, in uno scenario controfattuale, ossia in assenza della misura notificata, RWE avrebbe probabilmente mantenuto in esercizio le centrali in questione. Secondo i calcoli presentati dalla Germania, in uno scenario controfattuale le centrali RWE avrebbero continuato a realizzare profitti e, in assenza della misura notificata, RWE non sarebbe stata incentivata ad abbandonare gradualmente le sue centrali alimentate a lignite. Dato che nello scenario fattuale la misura notificata specifica il graduale abbandono degli impianti redditizi di RWE a fronte di una contropartita finanziaria, unitamente alla certezza del diritto e alla prevedibilità nonché agli altri vantaggi che la misura notificata comporta (cfr. considerando 232), esiste un evidente effetto di incentivazione in relazione a RWE.
- (360) La Commissione ritiene inoltre che il fatto che RWE aveva già chiuso sei unità <sup>(150)</sup> prima della presentazione da parte della Germania alla Commissione della misura RWE modificata nel dicembre 2022 non rimetta in discussione l'effetto di incentivazione esercitato su RWE in relazione alla chiusura di tali unità. Ciò è dovuto al fatto che, al momento della chiusura di tali sei unità, RWE ha agito nell'aspettativa che la Germania le corrispondesse la compensazione prevista dalla legge relativa alla chiusura (adottata l'8 agosto 2020, prima della chiusura delle centrali; cfr. considerando 30) e nel contratto del 2021, avendo ricevuto dalla Germania le garanzie per la concessione dell'aiuto che poteva legittimamente ottenere da quest'ultima. La Germania ha inoltre affermato che la misura RWE ha un effetto di incentivazione su RWE tanto nella sua versione inizialmente prevista quanto in quella modificata (cfr. considerando 244).
- (361) Inoltre, ai sensi del punto 427 della disciplina sull'ambiente, la misura non dovrebbe comportare un'elusione delle norme applicabili alle misure relative alla sicurezza dell'approvvigionamento. A tale riguardo, la Commissione osserva che la misura notificata non mira ad affrontare problemi di sicurezza dell'approvvigionamento a lungo o a breve termine derivanti da un fallimento del mercato o normativo, come confermato anche dalle autorità tedesche (cfr. considerando da 245 a 246), quanto piuttosto ad abbandonare gradualmente le centrali elettriche alimentate a lignite al fine di ridurre in modo significativo le emissioni di gas a effetto serra nel settore dell'energia elettrica, il che a sua volta porterà la Germania a conseguire i suoi obiettivi climatici per il 2030 e il 2045 (cfr. considerando 21). Inoltre la compensazione da concedere a RWE nel contesto della misura notificata non costituisce una remunerazione per la capacità disponibile, bensì una compensazione per i mancati profitti di RWE a causa della chiusura anticipata obbligatoria delle sue unità alimentate a lignite. La misura notificata non comporta pertanto un'elusione delle norme applicabili alle misure relative alla sicurezza dell'approvvigionamento, in linea con il punto 427 della disciplina sull'ambiente.
- (362) Si può pertanto concludere che la misura RWE modificata ha un effetto di incentivazione, come richiesto dal punto 427 della disciplina sull'ambiente, in quanto induce il beneficiario a modificare il proprio comportamento chiudendo le sue centrali elettriche alimentate a lignite prima di quanto altrimenti previsto e in modo più ordinato e prevedibile, attività che il beneficiario non svolgerebbe in assenza dell'aiuto o che svolgerebbe in modo limitato o diverso.

#### 6.3.2.3. Nessuna violazione delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione

- (363) Conformemente al punto 33 della disciplina sull'ambiente, se l'attività sostenuta o la misura di aiuto o le condizioni alle quali è subordinata (compreso il metodo di finanziamento quando è parte integrante della misura) comportano una violazione del pertinente diritto dell'Unione l'aiuto non può essere dichiarato compatibile con il mercato interno.
- (364) Nel caso di specie, la Commissione ha valutato in particolare se la misura notificata violi il principio «chi inquina paga» di cui all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, secondo il quale «[l]a politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga». Al punto 19, sottopunto 58), della disciplina sull'ambiente, il principio «chi inquina paga» è stato definito come segue: «i costi delle misure di lotta contro l'inquinamento devono essere sostenuti dall'inquinatore».

<sup>(150)</sup> Prima unità (Niederaußem D) nel dicembre 2020, ossia in seguito all'adozione della legge relativa alla chiusura nell'agosto 2020, tre unità (Neurath B, Niederaußem C, Weisweiler E) entro la fine del 2021 e altre due unità nel 2022 (Neurath A, Frechen/Wachtberg) (cfr. tabella 2).

- (365) La Commissione concorda con la Germania, che ha affermato (cfr. considerando 247) che il principio «chi inquina paga» è rispettato in quanto i costi da compensare sono causati dalla chiusura anticipata e non dagli operatori. In altri termini, la compensazione non coprirebbe costi che gli operatori dovrebbero comunque sostenere in uno scenario che non prevede il graduale abbandono anticipato della lignite.
- (366) Di conseguenza la misura notificata non viola l'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, né il principio di cui al punto 19, sottopunto 58), della disciplina sull'ambiente.
- (367) Un terzo ha sostenuto che le attività degli operatori violano il diritto derivato dell'Unione, ad esempio per quanto riguarda le norme di attuazione in materia di comunicazioni relative alla direttiva sulle emissioni industriali di cui alla decisione di esecuzione (UE) 2018/1135 della Commissione o le norme relative alle tariffe per il consumo idrico e i costi dei danni (cfr. considerando 151). La Commissione ritiene che tali asserzioni non siano collegate al caso di specie per gli stessi motivi illustrati al considerando 360.
- (368) La Commissione conclude pertanto che la misura RWE modificata non viola alcuna disposizione o alcun principio generale pertinente del diritto dell'Unione ed è in linea con il punto 33 della disciplina sull'ambiente.

6.3.3. *Condizione negativa: la misura di aiuto non deve alterare indebitamente le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse*

6.3.3.1. *Riduzione al minimo delle distorsioni della concorrenza e degli scambi*

- (369) La misura notificata riguarda principalmente il mercato dell'energia elettrica in Germania, dove diversi fornitori sono in concorrenza tra loro. Potrebbe inoltre incidere sui mercati dell'energia elettrica nei paesi vicini, in considerazione delle interconnessioni transfrontaliere.

6.3.3.1.1. *Necessità dell'aiuto*

- (370) Ai sensi del punto 428 della disciplina sull'ambiente, la Commissione ritiene che la misura sia necessaria se lo Stato membro può dimostrare che la misura è destinata a una situazione in cui può determinare un miglioramento tangibile che il mercato da solo non è in grado di fornire. Ad esempio è considerata necessaria una misura che consenta l'abbandono graduale della produzione di energia elettrica basata su carbone e che pertanto contribuisca allo sviluppo dell'attività economica consistente nella produzione di energia elettrica da fonti alternative, sviluppo che non si verificherebbe in uguale misura in assenza dell'aiuto. In tale contesto la Commissione potrà inoltre valutare se il mercato stesso avrebbe realizzato una riduzione analoga delle emissioni di CO<sub>2</sub> in assenza della misura o se la misura contribuisca in maniera significativa a garantire la certezza del diritto e la prevedibilità che non sarebbero state assicurate in sua assenza, facilitando in tal modo la transizione verde.
- (371) La Commissione ritiene che, poiché le unità pertinenti di RWE sono redditizie (cfr. considerando 64 e 65), l'impresa non è incentivata a farle uscire dal mercato, almeno non nella misura e nei tempi previsti dalla misura notificata, e pertanto il mercato da solo non è in grado di conseguire gli obiettivi perseguiti dalla misura notificata. Come descritto al considerando 21, l'obiettivo principale della misura notificata è conseguire la neutralità climatica entro il 2045 e raggiungere gli obiettivi intermedi del 2030, consentendo un maggiore sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili nel mercato della produzione di energia elettrica. Un graduale abbandono della lignite creerà la necessità di ulteriori unità e capacità di produzione di energia elettrica, in quanto detto graduale abbandono della lignite ridurrà la capacità esistente di produzione di energia elettrica tedesca, ossia l'offerta, mentre la domanda rimane invariata. Ciò consentirà a sua volta a nuove fonti energetiche rinnovabili di penetrare nel mercato e consentirà alla Germania di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e conseguire la neutralità climatica entro il 2045. La Germania sostiene che, indipendentemente dalla penetrazione delle fonti energetiche rinnovabili, le riduzioni delle emissioni associate al graduale abbandono della lignite sono necessarie ai fini del conseguimento degli obiettivi climatici della Germania (cfr. considerando 21). Inoltre la misura notificata garantisce certezza del diritto e un iter di disattivazione affidabile, che non sarebbe esistito in assenza della misura notificata e che è essenziale nelle regioni interessate dal graduale abbandono della lignite.
- (372) La Commissione ritiene pertanto che la misura notificata sia destinata a creare una situazione in cui può apportare un miglioramento sostanziale che il mercato da solo non è in grado di produrre in tempo utile. La Commissione osserva inoltre che il graduale abbandono della capacità di produzione di energia elettrica basata sulla lignite contribuisce allo sviluppo dell'attività economica di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, una circostanza questa che non si verificherebbe nella stessa misura in assenza della misura notificata (cfr. considerando da 350 a 351).

- (373) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che la misura notificata è necessaria al fine di conseguire il suo obiettivo e agevola la transizione verde, in linea con il punto 428 della disciplina sull'ambiente.

#### 6.3.3.1.2. Adeguatezza

- (374) Il punto 429 della disciplina sull'ambiente impone agli Stati di dimostrare che la misura costituisce uno strumento di intervento adeguato per conseguire l'obiettivo previsto; in altri termini non deve esistere uno strumento di intervento e di aiuto meno distorsivo in grado di raggiungere i medesimi risultati. Ad esempio dovrebbero dimostrare che la misura è atta in particolare a contribuire allo sviluppo della produzione di energia elettrica da fonti alternative, attenuando nel contempo l'impatto sul funzionamento del mercato dell'energia elettrica e sull'occupazione in tale mercato, e a garantire la prevedibilità della chiusura, contribuendo allo stesso tempo al conseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>.
- (375) Le autorità tedesche hanno scelto di abbandonare gradualmente la lignite attraverso una soluzione negoziata, seguendo la raccomandazione della commissione relativa al carbone (cfr. considerando 24 e 232). I membri di tale commissione rappresentavano un'ampia serie di soggetti sociali, politici ed economici e hanno proposto le aste come la via più adeguata per il futuro.
- (376) Come descritto nei considerando da 25 a 28, prima di decidere in merito alla misura notificata, la Germania ha valutato varie alternative strategiche. Le autorità tedesche hanno preso in considerazione tre scenari strategici alternativi: i) fare affidamento sull'attuale sistema EU ETS e sugli obiettivi per le energie rinnovabili; ii) fissare un prezzo minimo nazionale per il CO<sub>2</sub> per i settori già coperti dall'EU ETS; iii) attuare una chiusura sancita dalla regolamentazione senza compensazione. Secondo la Germania, la misura notificata è adeguata in termini di strumento di intervento per attuare il graduale abbandono tedesco della lignite in modo economicamente vantaggioso, prevedibile, socialmente accettabile e sicuro dal punto di vista giuridico.
- (377) La Commissione prende atto della spiegazione della Germania secondo cui tali altre opzioni strategiche non sono state accolte in quanto non avrebbero consentito di raggiungere in modo altrettanto mirato lo sviluppo dell'attività economica di produzione di energia elettrica a partire da fonti alternative e non sarebbe stato possibile determinare in anticipo un iter di chiusura graduale, il che avrebbe avuto un impatto negativo sulla sicurezza dell'approvvigionamento e sui dipendenti del settore. La Commissione ritiene che, poiché l'obiettivo principale delle autorità tedesche è ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> ai fini del conseguimento della neutralità climatica e poiché le centrali elettriche alimentate a lignite generano emissioni considerevoli (ad esempio, nel 2021, le centrali elettriche alimentate a lignite hanno emesso 110 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>, cfr. considerando 17), la conclusione della Germania secondo cui la neutralità climatica potrebbe essere conseguita soltanto se il settore dell'energia alimentato a lignite fosse oggetto di un intervento specifico mirato sia ragionevole.
- (378) Inoltre la Commissione rileva che ordinare una chiusura sancita dalla regolamentazione a partire dal 2020 sarebbe stato un intervento più marcato nei diritti di proprietà di RWE (cfr. sezione 6.1.2.1 sui principi relativi agli interventi in materia di diritti di proprietà ai sensi della GG), una circostanza questa che, con ogni probabilità, avrebbe spinto la base imprenditoriale a negare il suo consenso al graduale abbandono della lignite concordato tra il governo tedesco e gli operatori con il contratto del 2021, che prevede una rinuncia a qualsiasi mezzo di ricorso (cfr. considerando 232), e ciò avrebbe quindi potuto compromettere il conseguimento degli obiettivi climatici per il 2030 e il 2045. La Commissione ritiene pertanto che una chiusura graduale nell'arco di un periodo di tempo più lungo sia ragionevole.
- (379) La Commissione ritiene altresì che una sovvenzione non rimborsabile sia lo strumento di aiuto più adeguato per conseguire l'obiettivo perseguito rispetto, ad esempio, a un prestito o a una garanzia. Soltanto una sovvenzione mira a compensare RWE per i profitti che avrebbe ottenuto in assenza della chiusura anticipata.
- (380) Soggetti terzi hanno sostenuto che la compensazione e il suo calcolo non sono adeguati in quanto numerose centrali elettriche alimentate a lignite sarebbero state in ogni caso chiuse, ossia senza compensazione, sotto la spinta delle forze di mercato (considerando 170, 171, 174). La Commissione fa riferimento a tale riguardo al calcolo rivisto presentato dalla Germania che consente di dimostrare che otto delle nove unità RWE, per le quali sono stati presentati dati per la singola centrale, si stima abbiano registrato mancati profitti nel periodo compreso tra il 2021 e il 2026 e che il VAN di tali mancati profitti superi il VAN della compensazione concordata a favore di RWE (considerando da 64 a 65).

- (381) Alcuni terzi hanno fatto riferimento al caso polacco relativo al sostegno alla chiusura di miniere di carbone <sup>(151)</sup> (cfr. considerando 170 e 174). La Commissione rileva che tale aiuto è stato approvato ai sensi della decisione del Consiglio del 2010, che si applica ai casi di chiusura di miniere di carbone non competitive. Tuttavia il caso in esame è diverso, in quanto la misura notificata mira a compensare i mancati profitti di RWE connessi alla gestione delle centrali elettriche (cfr. anche considerando 430). Pertanto, nel caso di specie, il caso polacco relativo al sostegno per la chiusura di miniere di carbone non competitive non può essere utilizzato come analogia.
- (382) Terzi hanno inoltre sottolineato che la Spagna ha scelto una misura diversa per abbandonare gradualmente la produzione di energia elettrica alimentata da carbone (considerando 172). La Commissione rileva al riguardo di non essere tenuta a prendere in considerazione in astratto tutte le misure alternative che potrebbero essere previste, in quanto, sebbene lo Stato membro interessato debba esporre dettagliatamente i motivi che hanno condotto all'adozione della misura di aiuto di cui trattasi, esso non è tenuto, altresì, a dimostrare positivamente che nessun'altra misura ipotizzabile, di natura ipotetica, consentirebbe di conseguire in maniera più efficace l'obiettivo perseguito <sup>(152)</sup>.
- (383) Inoltre la Commissione osserva che le circostanze del graduale abbandono del carbone in Spagna e in Germania sono diverse. Innanzitutto è opportuno rilevare che gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità di decisione per quanto concerne la loro politica in materia di energia e clima. La Corte ha confermato il diritto dello Stato membro di decidere in merito al proprio mix di energia elettrica in linea con l'articolo 194 TFUE <sup>(153)</sup>. Pertanto la Commissione esprime preoccupazione per la misura scelta nell'ambito di un procedimento in materia di aiuti di Stato soltanto se è evidente che esiste una politica e uno strumento di aiuto meno distorsivi che conseguirebbero i medesimi risultati della misura notificata dallo Stato membro. Nel caso di specie, nessuno degli Stati membri menzionati dai terzi è paragonabile alla Germania, in particolare in considerazione del fatto che la produzione di energia elettrica da lignite non svolgeva un ruolo così importante nel loro mix energetico. Inoltre la Germania ha dimostrato che altre forme, quali un prezzo minimo del carbonio, accise o limiti più rigorosi in termini di intensità delle emissioni, avrebbero portato a risultati meno mirati o non avrebbero consentito al governo di orientare allo stesso modo il graduale abbandono della lignite, conseguendo in particolare la pacificazione sociale, garantendo certezza del diritto e prevedibilità, tenendo conto dei legami tra centrali elettriche alimentate a lignite e miniere e garantendo che la riduzione della produzione di energia elettrica da lignite sia il più efficiente possibile per il sistema nel suo complesso (cfr. considerando da 25 a 29 e 232). Di conseguenza le analogie utilizzate da terzi non possono essere trasferite alla misura notificata.
- (384) Infine, la Commissione osserva che la misura notificata è attuata non soltanto per legge, ma anche in un contratto in cui gli operatori hanno rinunciato ai diritti legali loro spettanti di contestare la compensazione. Ciò garantisce allo Stato che la legge relativa alla chiusura non sarà impugnata dagli operatori, cosa che la legge relativa alla chiusura non avrebbe potuto conseguire di per sé.
- (385) In conclusione, la Commissione ritiene che la misura notificata sia ben mirata a conseguire lo sviluppo della produzione di energia elettrica da fonti alternative, attenuando nel contempo l'impatto sulla sicurezza dell'approvvigionamento, e la prevedibilità delle chiusure, contribuendo nel contempo agli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni della Germania. La misura notificata è pertanto conforme al punto 429 della disciplina sull'ambiente e costituisce uno strumento adeguato per contribuire allo sviluppo di talune attività economiche.

#### 6.3.3.1.3. Proporzionalità

- (386) Il punto 430 della disciplina sull'ambiente stabilisce che gli aiuti devono, in linea di principio, essere concessi mediante una procedura di gara competitiva basata su criteri chiari, trasparenti e non discriminatori. Questo requisito non si applica se lo Stato membro dimostra, adducendo giustificazioni oggettive, che è improbabile che la procedura di gara risulti competitiva, ad esempio, quando il numero di potenziali partecipanti è limitato, a condizione che ciò non sia dovuto a criteri di ammissibilità discriminatori.

<sup>(151)</sup> Decisione della Commissione nel caso relativo all'aiuto di Stato SA.100533 (2021/NN) — Polonia — *Amendments to the closure plan in the Polish coal mining* (GU C 231 del 30.6.2023, pag. 8).

<sup>(152)</sup> Sentenza del Tribunale del 21 dicembre 2022, *Breuninger/Commissione*, T-260/21, ECLI:EU:T:2022:833, punto 63.

<sup>(153)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 22 settembre 2020, *Austria/Commissione*, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punto 80.

- (387) La Germania sostiene che nel caso di specie non dovrebbe essere richiesta una procedura di gara. Innanzitutto la Commissione ricorda il considerando 14 della decisione di avvio e il considerando 16 della decisione sul graduale abbandono del carbon fossile in Germania, secondo cui le centrali a lignite sono indissolubilmente legate agli impianti di estrazione, il che richiede un approccio più sistemico. A differenza delle centrali a carbon fossile tedesche, che si approvvigionano di carbone sul mercato mondiale al di fuori della Germania, le centrali elettriche a lignite dispongono di proprie miniere nelle vicinanze. La lignite non è un prodotto scambiato a livello globale, in quanto il suo potere calorifico relativamente basso rende il trasporto di grandi volumi su lunghe distanze antieconomico. Ciò vale anche per le miniere di lignite e le centrali alimentate a lignite tedesche, nel contesto delle quali l'intero processo è realizzato in modo tale che le centrali della regione utilizzino la lignite proveniente dalla medesima regione. La Germania ha dimostrato che l'estrazione di lignite richiede lunghi orizzonti di pianificazione territoriale e tempi lunghi di preparazione per affrontare i cambiamenti dettati da tale pianificazione. Pertanto il calendario delle chiusure delle centrali si fonda altresì su considerazioni tecniche e di pianificazione, che renderebbero difficile la realizzazione di una vendita all'asta con risultati incerti. Tali considerazioni in materia di pianificazione territoriale non si applicano alle centrali tedesche alimentate da carbon fossile (cfr. considerando 32). Inoltre, nella zona renana di estrazione mineraria, che alimenta tutte le centrali a lignite in tale zona, RWE è l'unico gestore di miniere e di centrali di dimensioni maggiori e pertanto non era possibile organizzare una procedura di gara per tali centrali elettriche in detta zona (cfr. considerando 32). La Commissione concorda pertanto con le autorità tedesche in merito al fatto che nel caso di specie non può essere richiesta una procedura di gara competitiva e che il graduale abbandono della lignite richiede un approccio più sistemico.
- (388) Alcuni terzi non concordano con tale punto di vista e hanno sostenuto che, al fine di creare concorrenza nelle gare d'appalto, gli impianti a lignite di piccole dimensioni e quelli più grandi avrebbero potuto essere appaltati congiuntamente (cfr. considerando 198).
- (389) La Commissione osserva che la situazione delle centrali elettriche a lignite di dimensioni inferiori è diversa in ragione della maggiore varietà della proprietà delle stesse (*in Germania sono in funzione circa 45 diversi impianti a lignite più piccoli*), costituiti in genere da utenti industriali che consumano la propria produzione di energia elettrica (e spesso anche di calore). In effetti la data di ritiro dal mercato di taluni impianti più piccoli che producono calore anche in una configurazione di produzione combinata di calore ed energia elettrica è stata fissata in un altro strumento sulla decarbonizzazione (*Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz*, legge sulla produzione combinata di calore ed energia elettrica) (cfr. considerando 271). Inoltre, a causa delle loro dimensioni, l'eventuale chiusura di impianti a lignite più piccoli non ha le stesse ripercussioni sulle miniere vicine come nel caso delle grandi centrali elettriche a lignite<sup>(154)</sup>. Di contro, tuttavia, se le miniere di lignite (appartenenti agli stessi proprietari delle grandi centrali elettriche a lignite) non disponessero di una chiara traiettoria di abbandono graduale, quale quella prevista dalla misura notificata, gli impianti a lignite più piccoli che dipendono dalle miniere potrebbero incontrare difficoltà in termini di disponibilità del combustibile. Di conseguenza i due gruppi (centrali di piccole e grandi dimensioni) non sarebbero in grado di partecipare alle medesime aste su un piano di parità.
- (390) Dato che nel caso di specie manca una procedura di gara competitiva, la Commissione valuterà la proporzionalità caso per caso al fine di verificare che la compensazione sia limitata al minimo necessario, in linea con il punto 432 della disciplina sull'ambiente. In tale contesto la Commissione analizzerà in dettaglio le ipotesi utilizzate dallo Stato membro per determinare i mancati profitti e i costi aggiuntivi sulla base dei quali è stata calcolata la compensazione per la chiusura anticipata, confrontando la redditività attesa negli scenari di fatto e controfattuali. Lo scenario controfattuale dovrebbe essere basato su ipotesi debitamente motivate e su sviluppi del mercato realistici e dovrebbe riflettere i ricavi e i costi previsti di ciascuna entità in questione, tenendo conto nel contempo di possibili collegamenti funzionali diretti tra le entità.
- (391) La Commissione osserva che, a seguito dell'adozione della decisione di avvio, la Germania ha presentato un calcolo rivisto dei mancati profitti per le centrali RWE (cfr. considerando da 63 a 75), la cui chiusura è prevista conformemente alla legge relativa alla chiusura e alla legge di modifica<sup>(155)</sup>.
- (392) Più specificamente, per le sei unità già chiuse, le ipotesi utilizzate nel calcolo rivisto (ad esempio per quanto riguarda i prezzi dell'energia elettrica e del CO<sub>2</sub> e l'inflazione) si basano sulle aspettative del mercato e sulle informazioni disponibili immediatamente prima delle rispettive date di chiusura di tali unità<sup>(156)</sup>. La Commissione ritiene che questo approccio sia ragionevole, in quanto quello era l'importo dei profitti cui RWE poteva aspettarsi di dover rinunciare al momento della chiusura di tali unità.

<sup>(154)</sup> Come descritto al considerando 26 della decisione sul graduale abbandono del carbon fossile in Germania, le autorità tedesche si aspettavano che l'insieme delle offerte per i piccoli impianti alimentati a lignite sarebbe ammontato complessivamente soltanto a 0,9 GW. A titolo di confronto, diverse singole centrali RWE [quali Niederaußem K, Neurath F (BoA 2), Neurath G (BoA 3)] hanno la stessa capacità o persino una capacità maggiore se considerate singolarmente.

<sup>(155)</sup> La Germania non ha fornito calcoli specifici a lungo termine per le sette unità in chiusura dopo il 2027, in quanto i dati esistenti e il calcolo relativo alle unità in chiusura prima del 2027 sono già sufficienti a giustificare l'importo della compensazione ai sensi della misura RWE modificata.

<sup>(156)</sup> Ciò vale anche per l'unità Frechen/Wachtberg chiusa nel dicembre 2022, per la quale, a causa di aspetti pratici legati alla tempistica della comunicazione del 23 dicembre 2022, le aspettative del mercato sono state tratte da un periodo di due settimane trascorso due mesi prima della chiusura effettiva.

- (393) Per le tre unità la cui chiusura è prevista per gennaio e marzo del 2025, il calcolo rivisto si basa sulle informazioni più aggiornate disponibili al momento della presentazione del calcolo rivisto. La Commissione ritiene che tale approccio sia ragionevole e conforme alla giurisprudenza della Corte <sup>(157)</sup>.
- (394) Per quanto concerne la pertinenza delle ipotesi di base (prezzi del CO<sub>2</sub> e dell'energia elettrica) utilizzate per queste tre unità nel calcolo rivisto e negli sviluppi del mercato verificatisi in seguito alla presentazione del calcolo rivisto e all'adozione della decisione di estensione, la Commissione ritiene che le argomentazioni della Germania secondo cui un ulteriore aggiornamento di tali ipotesi non è necessario siano ragionevoli e giustificate (cfr. considerando 75). È infatti prassi corrente del settore che gli operatori di lignite utilizzino prodotti a termine offerti dalle borse per coprire finanziariamente i propri margini nel periodo successivo in modo stabile e prevedibile al fine di evitare l'esposizione a marcate fluttuazioni dei prezzi nel mercato a pronti.
- (395) La Commissione osserva che l'orizzonte di copertura tipico utilizzato dai gestori delle centrali a lignite è di tre anni e corrisponde all'ampiezza di liquidità del mercato tedesco dell'energia elettrica <sup>(158)</sup>. Pertanto, in uno scenario controfattuale, le tre unità avrebbero potuto entrare nel mercato tra il 21 ottobre 2022 e il 4 novembre 2022 (quando i dati del mercato di tali centrali sono stati estratti ai fini del calcolo dei mancati profitti) e vendere gradualmente la loro prevista produzione di energia elettrica per almeno una parte del periodo successivo alla chiusura di cui allo scenario fattuale e acquistare un volume corrispondente di quote di emissioni. RWE ha convenuto che la vendita a termine della produzione di energia elettrica è una pratica commerciale generale (cfr. considerando 179b). La Germania ha sostenuto che si tratta pertanto di un comportamento plausibile nello scenario controfattuale.
- (396) La Commissione ritiene che, poiché l'operazione sarebbe avvenuta nel 2022, è plausibile che in quel momento RWE sarebbe stata in grado di vendere energia elettrica da fornire fino alla fine del 2025. La chiusura delle tre unità è prevista per gennaio e marzo del 2025. La Commissione ritiene pertanto che costituisca uno scenario controfattuale plausibile calcolare i mancati profitti per queste tre unità per il resto del 2025. La Germania sostiene la sussistenza di mancati profitti per queste unità anche nel 2026, pari a 131 milioni di EUR o al 6 % del totale dei mancati profitti in termini di VAN (le tre unità sono le uniche per le quali sono stati vantati mancati profitti per il 2026, cfr. considerando 258). La Commissione rileva che, anche senza i mancati profitti delle tre unità per il 2026, l'importo residuo dei mancati profitti (2,0 miliardi di EUR in termini di VAN) è comunque superiore all'importo della compensazione (1,7 miliardi di EUR in termini di VAN). Di conseguenza un siffatto approccio prudentiale non modificherebbe sostanzialmente il risultato secondo cui il valore attuale dell'importo della compensazione è inferiore a quello dei mancati profitti.
- (397) A seguito della decisione di avvio, terzi hanno espresso il timore che alcuni parametri chiave della compensazione fossero irrealistici o inadeguati (cfr. considerando 190, 197, 203 e 205). La Commissione ritiene che il calcolo rivisto risponda a tali preoccupazioni. In particolare, si vedano i considerando da 393 a 396 e da 410 a 411 in merito alle ipotesi sui prezzi dell'energia elettrica e del CO<sub>2</sub>; i considerando 397, 403, 405 e 412 sulla durata del periodo per il quale sono calcolati i mancati profitti; i considerando da 399 a 400 sull'assenza del meccanismo di aggiornamento e il considerando 406 sull'inclusione e il trattamento dei costi fissi. Diversi terzi hanno criticato la trasparenza della misura, in particolare il processo di concezione della stessa, quali i calcoli per la compensazione e l'incertezza relativa all'attività specifica cui si riferisce la compensazione (cfr. considerando 193, 197, 203, 204 e 205). La Commissione ritiene che il calcolo rivisto affronti tali preoccupazioni in quanto dimostra che i mancati profitti di un determinato gruppo di centrali sono sufficienti da soli a giustificare l'importo della compensazione (cfr. considerando 403).

<sup>(157)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 26 ottobre 2016, *DEI/Commissione*, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, punto 49; cfr. anche sentenza della Corte del 29 aprile 2021, *Achemos Grupē e Achema AB/Commissione*, C-847/19 P, ECLI:EU:C:2021:343, punto 43; e sentenza della Corte di giustizia del 4 marzo 2021, *Commissione/Fútbol Club Barcelona*, C-362/19 P, ECLI:EU:C:2021:169, punti da 62 a 64.

<sup>(158)</sup> Cfr. ad esempio BloombergNEF, *Mapping Power Sector Hedges in Europe*, 13 agosto 2019, online: <https://about.bnef.com/>.

- (398) Inoltre, secondo il punto 433 della disciplina sull'ambiente, se la chiusura delle attività legate al carbone avviene più di tre anni dopo la concessione della compensazione, lo Stato membro deve applicare un meccanismo per aggiornare il calcolo della compensazione sulla base delle ipotesi più recenti, a meno che non possa dimostrare che, nel caso di specie, il ricorso a tale meccanismo non è giustificato a causa di circostanze eccezionali.
- (399) Come descritto al considerando 76, la Germania ha presentato il motivo per cui nel caso di specie non è necessario un meccanismo di aggiornamento, in quanto la chiusura delle centrali avverrà entro i tempi. La Commissione concorda con la Germania. La Commissione rileva che, per quanto concerne le unità RWE già chiuse, le ipotesi utilizzate sono il più possibile vicine alla chiusura effettiva delle centrali. Per quanto riguarda le unità la cui chiusura è prevista in futuro, la chiusura delle tre unità prese in considerazione nel calcolo rivisto è prevista entro il 31 marzo 2025, ossia entro meno di tre anni da oggi e dal momento in cui sono state estratte le ipotesi presentate alla Commissione (ossia ottobre/novembre 2022), mentre per le centrali la cui chiusura è prevista dopo tale data i mancati profitti non vengono stimati. La Commissione ricorda inoltre che il momento della concessione della misura RWE modificata è la notifica della decisione della Commissione (cfr. considerando 78), la quale si verifica anch'essa meno di tre anni prima della chiusura prevista dell'ultima delle tre unità. Pertanto, anche alla luce delle argomentazioni presentate al considerando 396) in merito alle principali ipotesi, la Commissione ritiene che un meccanismo di aggiornamento non sia necessario per la misura RWE modificata.
- (400) La valutazione della Commissione in merito alla revisione del calcolo della compensazione prevista nell'ambito della misura RWE modificata, tenuto conto dei dubbi sollevati nella decisione di avvio, è riportata di seguito.

#### 6.3.3.1.3.1. Mancati profitti destinati a protrarsi a lungo

- (401) Il calcolo rivisto per la misura RWE modificata stima i mancati profitti delle centrali a lignite RWE soggette a una chiusura anticipata a 2,2 miliardi di EUR in termini del 2022, rispetto al VAN della compensazione concordata pari a 1,7 miliardi di EUR. Pertanto il VAN della compensazione è inferiore ai mancati profitti stimati.
- (402) La Commissione rileva che dal calcolo rivisto della Germania emerge che, secondo le stime, otto delle sedici unità RWE che rientrano nel calendario di graduale abbandono hanno registrato mancati profitti nel periodo compreso tra il 2021 e il 2026. Sebbene si tratti di un lasso di tempo notevolmente più breve rispetto ai dati presentati prima della decisione di avvio e segni un passo verso una valutazione più prudente e ragionevole, la Commissione rileva che, per i motivi esposti nei considerando 396 e 397 non considererà le asserzioni della Germania relative ai mancati profitti per il 2026. La Germania non ha fornito calcoli per le sette unità la cui chiusura è prevista dopo il 2026, in quanto, a suo parere, il calcolo relativo alle unità in chiusura prima di tale data è già sufficiente a giustificare l'importo della compensazione ai sensi della misura RWE modificata.
- (403) La Commissione rileva che, per quanto concerne le unità già chiuse delle centrali elettriche, i mancati profitti dipendono in larga misura dalle aspettative del mercato circa i prezzi futuri dell'energia elettrica e del CO<sub>2</sub> al momento della loro rispettiva chiusura. Pertanto non tutte le unità RWE che sono già state chiuse hanno registrato mancati profitti (cfr. considerando 66).
- (404) La Commissione rileva che, contrariamente ai dati presentati prima della decisione di avvio, il calcolo rivisto tiene conto soltanto di un periodo di tempo limitato, inferiore a tre anni, per la stima dei mancati profitti in uno scenario controfattuale prudenziale, che è anteriore alle date di chiusura previste per le unità. Ciò riduce significativamente l'incertezza in merito alle proiezioni, in particolare per i parametri in ingresso che hanno un forte impatto sui mancati profitti, quali i prezzi del CO<sub>2</sub> e dell'energia elettrica o la durata presunta di vita delle unità. Quanto più breve è l'orizzonte temporale, tanto minore è la probabilità che si verifichino eventi imprevedibili o perturbanti oppure variazioni delle tendenze ipotizzate. Ciò contribuisce notevolmente ad affrontare i dubbi espressi nei considerando da 123 a 132 della decisione di avvio, nei quali la Commissione ha sostenuto che i calcoli presentati si estendevano molto lontano nel futuro ed erano incerti.

- (405) Dal punto di vista dei costi, il calcolo rivisto comprende non soltanto i costi fissi delle centrali elettriche, ma anche i costi fissi di estrazione mineraria. La Commissione osserva che ciò sembra essere in linea con la prassi dell'industria, in quanto le miniere di lignite e le centrali a lignite sono di norma considerate parte di un sistema economico inseparabile (cfr. considerando 67 e 259). I calcoli presentati prima della decisione di avvio includevano soltanto i costi variabili di estrazione mineraria, che tendevano a sottostimare i costi di produzione di energia elettrica e a sovrastimare i mancati profitti. Diversamente, nel calcolo rivisto sono inclusi i costi totali (fissi più variabili) di estrazione mineraria, che la Commissione ritiene più realistici e ragionevoli. La Commissione ritiene inoltre che la stabilità dei costi di estrazione mineraria per unità di produzione costituisca un'ipotesi ragionevole, dato il breve arco di tempo dello scenario controfattuale.
- (406) Per quanto concerne la durata di esercizio delle centrali elettriche in assenza della legge relativa alla chiusura e i relativi dubbi espressi nei considerando da 124 a 125 della decisione di avvio, la Commissione rileva che il calcolo rivisto non presuppone più una durata di vita operativa fino a 70 anni. Ciò è dovuto all'arco di tempo molto più breve per i mancati profitti utilizzato nel calcolo rivisto. Inoltre, sulla base del calcolo rivisto, per nessuna centrale per la quale sono vantati mancati profitti è prevista la chiusura più di tre anni dopo l'ultimo anno per il quale sono vantati profitti nello scenario controfattuale; in effetti, secondo il calendario previsto, sette delle otto unità per le quali sono vantati mancati profitti dovrebbero restare in esercizio due anni in più rispetto ai profitti vantati nello scenario controfattuale (considerando 65). Pertanto l'esigua differenza tra lo scenario fattuale e quello controfattuale in termini di calcolo rivisto consente alla Commissione di affrontare i dubbi espressi nei considerando da 124 a 125 della decisione di avvio, come sostenuto dalla Germania (sezione 5.3.4).
- (407) Inoltre, per quanto riguarda i dubbi circa gli investimenti necessari per un funzionamento duraturo a lungo termine delle centrali (cfr. considerando da 126 a 127 della decisione di avvio), la Commissione rileva che il lasso di tempo molto più breve per il verificarsi dei previsti mancati profitti utilizzati nel calcolo rivisto risponde in misura sufficiente al dubbio, come sostenuto dalla Germania (considerando 263). Per quanto concerne Niederaußem D, qualora la Commissione esprimesse specificamente dubbi circa il fatto che la centrale sarebbe in grado di operare dopo il 2020 in considerazione del rispetto della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE) e delle relative norme più rigorose per i grandi impianti di combustione, la Commissione rileva che la Germania non stima più il verificarsi di mancati profitti per questa centrale nel calcolo rivisto (considerando 263).
- (408) La Commissione aveva sollevato dubbi in precedenza circa le incertezze relative alle proiezioni future (considerando 129 della decisione di avvio). La Commissione rileva ora che il calcolo rivisto utilizza dati verificabili e indipendenti basati sul mercato, che erano disponibili immediatamente prima della data di chiusura (per le unità chiuse) o al momento della presentazione del calcolo rivisto (per le unità ancora in esercizio) (considerando 67). Inoltre il calcolo rivisto tiene conto soltanto di un periodo di tempo limitato per la stima dei mancati profitti, il che riduce significativamente le incertezze in merito alle proiezioni future. Il tasso di attualizzazione (WACC pari al 7,5 %) applicato al fine di attualizzare tanto i mancati profitti quanto la compensazione sembra inoltre plausibile, dato il periodo di tempo ridotto cui si riferiscono i mancati profitti (cfr. considerando 264). La Commissione conclude pertanto che i suoi dubbi in merito alle incertezze relative alle proiezioni future sono stati dissipati.
- (409) Per quanto riguarda i dubbi sui prezzi dei combustibili e delle emissioni di CO<sub>2</sub> (cfr. considerando 130 della decisione di avvio), la Commissione sottolinea che il calcolo rivisto della Germania tiene conto delle aspettative aggiornate e basate sul mercato per i prezzi di CO<sub>2</sub>, combustibili ed energia elettrica<sup>(159)</sup>. Tale aspetto svolge un ruolo importante nel contesto della valutazione della redditività delle centrali elettriche in questione, dato che i prezzi dell'energia elettrica influenzano le entrate derivanti dalla vendita dell'energia elettrica e i prezzi del CO<sub>2</sub> influenzano la componente più importante e incerta dei costi di esercizio delle centrali a lignite. Nello specifico, per le unità che sono già state chiuse al momento della presentazione del calcolo rivisto, quest'ultimo calcolo utilizza le quotazioni medie dei prodotti a termine sulla borsa EEX a partire da un periodo di due settimane immediatamente precedente le rispettive date di chiusura, mentre per le unità in chiusura dopo la presentazione del calcolo rivisto, quest'ultimo utilizza quotazioni medie registrate tra il 21 ottobre 2022 e il 4 novembre 2022.

<sup>(159)</sup> I prezzi dei combustibili (carbon fossile e gas) incidono sulle aspettative relative ai prezzi dell'energia elettrica, dato che le centrali elettriche alimentate a carbone e a gas fungono generalmente da soggetti principali che determinano i prezzi sul mercato. Di conseguenza i contratti a termine relativi ai prezzi dell'energia elettrica contengono implicitamente previsioni sull'andamento dei prezzi dei combustibili.



- (410) La Commissione rileva inoltre che il periodo molto più breve per il quale si tiene conto dei mancati profitti riduce l'incertezza in merito ai prezzi previsti del CO<sub>2</sub> e dell'energia elettrica. Tale lasso di tempo dura soltanto pochi anni nel futuro, a differenza dei calcoli presentati dalla Germania prima della decisione di avvio, che in alcuni casi si estendevano fino al 2061. Il calendario abbreviato ha consentito di utilizzare le recenti aspettative di andamento dei prezzi basate sul mercato ai fini del calcolo rivisto. Il mercato tedesco organizzato dell'energia elettrica, con un processo trasparente di determinazione dei prezzi basato su offerte competitive, offre la possibilità di ottenere contratti di copertura per l'energia elettrica, ad esempio attraverso la piattaforma di scambio EEX, utilizzata da RWE per coprire finanziariamente le sue vendite di energia elettrica attraverso l'acquisto della stessa serie di prodotti utilizzati per calcolare i mancati profitti nello scenario controfattuale<sup>(160)</sup>. L'utilizzo di tali dati reali e verificabili relativi ai prezzi di mercato come base per lo scenario controfattuale ai fini del calcolo dei mancati profitti rafforza in modo significativo la solidità del calcolo rivisto, in quanto corrisponde a un comportamento di copertura standard di RWE su un orizzonte temporale plausibile.
- (411) L'impiego di ipotesi di prezzo più recenti e di scadenze più brevi per il calcolo dei mancati profitti indicati nel calcolo rivisto è inoltre in linea con il punto 433 della disciplina sull'ambiente, il quale richiede un meccanismo di aggiornamento se la compensazione per le chiusure di centrali a carbone è concessa più di tre anni prima della chiusura effettiva. Nel caso particolare delle unità RWE, la Commissione ritiene che il suo dubbio iniziale in merito all'adeguatezza dei prezzi previsti del combustibile e del CO<sub>2</sub> sia dissipato anche considerando un approccio più prudente rispetto a quanto richiesto al punto 433 della disciplina sull'ambiente. Non solo l'aiuto è concesso meno di tre anni prima della chiusura effettiva di tutte le otto unità per le quali la Germania afferma di aver registrato mancati profitti e la sua proporzionalità è valutata sulla base di ipotesi che risalgono a non più di tre anni prima della chiusura, oltre a ciò, i mancati profitti stimati sufficienti a superare l'importo della compensazione in termini di VAN non si estendono oltre tre anni dal momento della chiusura delle otto unità e non si estendono oltre un tipico orizzonte di copertura di tali unità (dal momento in cui sono state formulate le ipotesi sui parametri chiave).
- (412) Per quanto concerne il dubbio espresso al considerando 131 della decisione di avvio, in cui la Commissione sottolinea di non aver ricevuto dati per ciascuna delle unità di cui era prevista la chiusura, la Commissione sottolinea che il calcolo rivisto contiene dati per ciascuna delle nove unità RWE la cui chiusura è prevista entro il 31 marzo 2025. La Commissione prende atto dell'argomentazione della Germania secondo cui ciò è sufficiente per giustificare l'importo della compensazione (considerando 266) e ritiene che i suoi dubbi in merito alla questione siano dissipati.
- (413) Per quanto riguarda il dubbio espresso al considerando 132 della decisione di avvio in merito alla mancanza di un'analisi di sensibilità per quanto concerne i prezzi del CO<sub>2</sub> e dell'energia elettrica, la Commissione rileva che il calcolo rivisto utilizza nello scenario controfattuale dati sui prezzi di mercato reali e verificabili e simula il comportamento di copertura standard dei gestori di centrali elettriche a lignite su un orizzonte temporale realistico. Ciò è in contrasto con i dati presentati prima della decisione di avvio, in cui sono state utilizzate ipotesi non basate sul mercato che si estendevano su un orizzonte a lungo termine. Inoltre, nel caso delle unità già chiuse, le proiezioni più aggiornate disponibili prima della chiusura sono state utilizzate per il calcolo dei mancati profitti, una circostanza questa che, secondo la Commissione, rende obsoleta la necessità di un'analisi di sensibilità. Ciò vale anche per le tre unità che non sono ancora state chiuse e anche per quelle per le quali la Germania vanta mancati profitti. Per tali unità, la Commissione ritiene che le argomentazioni di cui ai considerando 395 e 396 dimostrino la realistica possibilità, nello scenario controfattuale, di bloccare i loro margini operativi al momento della presentazione del calcolo rivisto, sulla base del comportamento di RWE sul mercato comune.
- (414) La Commissione ritiene che il fatto che l'effetto sistemico delle chiusure di centrali elettriche sul mercato tedesco dell'energia elettrica sia preso in considerazione sotto forma di uno sconto sui prezzi dell'energia elettrica nello scenario controfattuale (rispetto alle effettive aspettative del mercato nello scenario fattuale) contribuisca all'affidabilità del calcolo rivisto. Nello scenario controfattuale, i prezzi dell'energia elettrica sono inferiori rispetto allo scenario effettivo, dato che nel primo caso sono in esercizio più unità e una maggiore domanda può essere soddisfatta con capacità di produzione relativamente più economiche. Concretamente, nello scenario controfattuale i prezzi dell'energia elettrica sono inferiori dell'1,7 % nel 2023 e del 3,2 % nel 2026 rispetto allo scenario fattuale (cfr. considerando 74). Ciò significa che i mancati profitti calcolati nello scenario controfattuale delle unità RWE sono inferiori a quelli che sarebbero stati senza prendere in considerazione tale effetto. Di conseguenza il calcolo si traduce in stime più prudenti dei mancati profitti.

<sup>(160)</sup> Cfr. ad esempio BloombergNEF (2019), *Mapping Power Sector Hedges in Europe*, 13 agosto 2019, online: <https://about.bnef.com/>.

- (415) Infine la Commissione rileva che altri parametri del calcolo rivisto sono concepiti in modo tale che la stima dei mancati profitti appare più prudente dei calcoli presentati prima della decisione di avvio. In particolare, il calcolo rivisto non include le entrate derivanti dalla produzione di calore e dal mercato di bilanciamento dell'energia elettrica, di conseguenza i mancati profitti sono sottostimati. Inoltre il calcolo presuppone che il massimale per le entrate di mercato per i produttori di energia elettrica, che al momento della presentazione aggiornata era stato approvato fino al 30 giugno 2023, sia prorogato fino al 30 aprile 2024, riducendo così il mancato profitto della centrale di Frechen/Wachtberg. Alla fine, il governo tedesco ha deciso di non prorogare l'applicazione di tale massimale oltre il 30 giugno 2023 <sup>(161)</sup>. Qualora questo aspetto fosse stato preso in considerazione nel calcolo rivisto, i mancati profitti della centrale di Frechen/Wachtberg sarebbero stati di 181 milioni di EUR più elevati in termini di VAN; Inoltre, il calcolo ipotizza che le unità Neurath D ed E saranno chiuse il 31 marzo 2025 e che i mancati profitti siano inclusi soltanto a partire da tale data, mentre dette unità potrebbero chiudere alla fine di marzo 2024 e quindi registrare mancati profitti maggiori nei restanti mesi del 2024 e nel 2025 (considerando 259).
- (416) Per quanto concerne le affermazioni di terzi in merito alla durata non spiegata del periodo durante il quale i mancati profitti sono stati calcolati nel calcolo rivisto (cfr. considerando 194), la Commissione rileva che il periodo si limita a quanto ritenuto necessario dalla Germania per dimostrare che i mancati profitti superano la compensazione. Per quanto concerne il massimale per le entrate di mercato applicato in Germania tra il 1° dicembre 2022 e il 30 giugno 2023 sulla base del regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio <sup>(162)</sup>, i calcoli rispecchiano la situazione giuridica della Germania; il massimale in sé non è oggetto del presente procedimento. In ogni caso, l'argomentazione di terzi è irrilevante in quanto le tre unità RWE, che avrebbero beneficiato di un trattamento più favorevole nel contesto del massimale per le entrate di mercato, non sono incluse nel calcolo rivisto dei mancati profitti di RWE presentato dalla Germania, in quanto tali unità saranno chiuse soltanto dopo il 2030 o alla fine di tale anno e pertanto non incidono sul calcolo rivisto.
- (417) Per quanto concerne l'argomentazione di terzi secondo cui le centrali a lignite RWE stanno attualmente beneficiando della legge sul mantenimento delle centrali elettriche sostitutive (*Ersatzkraftwerkebereithaltungsgesetz — EKBG*) (considerando 208), la Commissione rileva che le unità a lignite contemplate da detta legge <sup>(163)</sup> sono unità diverse da quelle oggetto della misura RWE modificata. Di conseguenza non vi è sovrapposizione tra le unità a lignite sostenute dalla misura notificata e la legge sul mantenimento delle centrali elettriche sostitutive.
- (418) Infine, per quanto riguarda l'argomentazione di un terzo secondo cui il calcolo dei mancati profitti di RWE dovrebbe tenere conto anche del potenziale sostegno dello Stato a favore dell'espansione delle centrali elettriche alimentate a gas predisposte per l'idrogeno presso i siti delle unità a lignite chiuse (considerando 193), la Commissione è soddisfatta delle spiegazioni della Germania a questo proposito secondo cui eventuali nuove misure distinte per la trasformazione verso la produzione di energia elettrica in modo climaticamente neutrale assegnerebbero il sostegno attraverso gare d'appalto generali e trasparenti aperte a tutte le imprese e che tali misure nuove non fornirebbero alcuna garanzia di sostegno a favore di RWE (cfr. considerando 273). Inoltre, qualora dovesse essere concesso un nuovo sostegno a RWE, detto sostegno riguarderebbe costi ammissibili diversi, ossia costi relativi alla costruzione di una centrale nuova.

#### 6.3.3.1.3.2. Meccanismo di chiusura differita e meccanismo di riserva

- (419) Come descritto nella tabella 3, un impianto RWE sarà trasferito al meccanismo di chiusura differita e riceverà una compensazione per il periodo di permanenza nel meccanismo (dal 2029 al 2033), dopodiché sarà chiuso definitivamente. La Germania ha asserito che il meccanismo di chiusura differita è compensato in modo indipendente e non incide sulla compensazione prevista dalla misura notificata (considerando 35).

<sup>(161)</sup> Online: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/faq-abschoepfung-von-zufallsgewinnen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/faq-abschoepfung-von-zufallsgewinnen.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

<sup>(162)</sup> Regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia (GU L 261I del 7.10.2022, pag. 1).

<sup>(163)</sup> Cfr. tabella 1 di cui alla decisione della Commissione, del 30 settembre 2022, relativa al caso SA.103662 *Temporary lignite power supply reserve to save gas* (GU C 439 del 18.11.2022, pag. 1).

- (420) Come indicato al considerando 133 della decisione di avvio, la Commissione ha constatato in via preliminare che gli importi della compensazione del meccanismo di chiusura differita sono indissolubilmente legati alla compensazione di chiusura. La Commissione nutreva dubbi circa il fatto che il meccanismo di chiusura differita costituisse una misura distinta, che non deve essere preso in considerazione ai fini della valutazione della proporzionalità.
- (421) Nei considerando da 120 a 123 della decisione di estensione, la Commissione ha analizzato ulteriormente le osservazioni presentate dalla Germania e ha concluso in quella fase che non sembra esservi alcuna sovrapposizione nel calcolo dei due strumenti.
- (422) La Commissione ribadisce tale parere e conclude che non vi sono sovrapposizioni. Tenuto conto delle spiegazioni fornite dalla Germania e da RWE (cfr. considerando 276 e 179), la Commissione ritiene che i pagamenti relativi al meccanismo di chiusura differita non siano pertinenti, in quanto il calcolo rivisto per la compensazione per la chiusura anticipata nell'ambito della misura notificata non contempla la centrale (Niederaußem G o H) che sarebbe trasferita al meccanismo di chiusura differita. Inoltre la remunerazione per il meccanismo di chiusura differita non dovrebbe essere presa in considerazione nella valutazione della proporzionalità della misura RWE modificata, in quanto si tratta di due strumenti distinti:
- a) innanzitutto la misura notificata compensa i mancati profitti cagionati dalla chiusura anticipata obbligatoria degli impianti a lignite RWE, mentre il meccanismo di chiusura differita compensa i gestori per gli impianti che sono stati messi in modalità di «attesa» (*stand-by*). Nel caso di RWE, si tratterà di un impianto, Niederaußem G o H, che sarà trasferito al meccanismo di chiusura differita il 31 dicembre 2029 e sarà completamente chiuso il 31 dicembre 2033;
  - b) in secondo luogo, la misura notificata e il meccanismo di chiusura differita riguardano periodi di tempo diversi. La misura notificata riguarda la chiusura definitiva a partire dal 31 dicembre 2033 in poi, mentre il meccanismo di chiusura differita riguarda il periodo trascorso nel meccanismo di chiusura differita, ossia l'arco di tempo dal 31 dicembre 2029 al 31 dicembre 2033. Questo è il caso di Niederaußem G o H, che è l'unica unità di RWE trasferita al meccanismo di chiusura differita. Per quanto riguarda Niederaußem G o H, l'entrata nel meccanismo di chiusura differita è prevista per il 31 dicembre 2029, mentre la chiusura definitiva per il 31 dicembre 2033. Ciò significa che non vi è sovrapposizione, in termini di tempi, tra la misura notificata e l'entrata nel meccanismo di chiusura differita di Niederaußem G o H. Inoltre la centrale di Niederaußem G o H non è inclusa nel calcolo rivisto (cfr. considerando 66);
  - c) in terzo luogo, la misura notificata e il meccanismo di chiusura differita seguono una logica diversa e la remunerazione è calcolata in modo diverso. Per la misura notificata, la remunerazione è calcolata sulla base di vari dati di ingresso e previsioni di mancati profitti, ossia si tratta di una remunerazione lungimirante che considera soltanto gli anni dopo la chiusura, mentre il meccanismo di chiusura differita è calcolato sulla base dei mancati profitti utilizzando una formula che verifica la redditività dei tre anni precedenti, ossia si tratta di una misura che per sua natura è retrospettiva dato che considera soltanto gli anni precedenti l'ingresso nel meccanismo di chiusura differita. Inoltre il calcolo dei mancati profitti non comprende la compensazione per il meccanismo di chiusura differita. Non vi è pertanto alcuna sovrapposizione di costi/profitti coperti da tali due strumenti;
  - d) in quarto luogo, la disposizione della legge relativa alla chiusura (comma 45), secondo cui il primo pagamento della compensazione avviene alla fine dell'anno in cui un impianto a lignite viene chiuso definitivamente per la prima volta o trasferito al meccanismo di chiusura differita, riguarda il momento del pagamento della compensazione e non la misura notificata in quanto tale. Pertanto la misura notificata e il meccanismo di chiusura differita non sono indissolubilmente legati tra loro e il pagamento della misura notificata non è subordinato al meccanismo di chiusura differita e viceversa.

- (423) Inoltre la Commissione ritiene che il meccanismo di chiusura differita e la misura notificata siano due misure distinte anche alla luce dei criteri stabiliti dalla giurisprudenza. La Corte ha già stabilito che non si può escludere che più interventi consecutivi dello Stato debbano essere considerati un solo intervento ai fini dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Ciò può verificarsi, in particolare, nel caso in cui interventi consecutivi siano connessi tra loro, per quanto riguarda la loro cronologia, il loro scopo e la situazione dell'impresa al momento di tali interventi, in modo tanto stretto da renderne impossibile la dissociazione <sup>(164)</sup>. Nel caso di specie, le due misure sono distinte in due periodi di tempo diversi (cfr. considerando 423b). Esse hanno una finalità diversa, in quanto il meccanismo di chiusura differita serve al mercato in situazioni di emergenza e compensa i gestori per il mantenimento delle unità in attesa, mentre la misura notificata compensa i mancati profitti non ottenuti a causa del graduale abbandono anticipato della lignite, ma non impone ai gestori di continuare a produrre energia elettrica a determinate condizioni. Inoltre le due misure presentano due basi giuridiche diverse: il meccanismo di chiusura differita è disciplinato dall'articolo 50 della legge relativa alla chiusura, mentre l'importo della compensazione e le modalità di gestione della stessa sono disciplinati dall'articolo 44 della legge relativa alla chiusura e dal contratto del 2021 nonché dalle relative modifiche. Infine il meccanismo di chiusura differita è gestito dai gestori di sistema e dai gestori dei sistemi di trasmissione, il che non avviene nel caso della misura notificata. Per questi motivi, le misure non sono strettamente collegate tra loro e pertanto non sono inscindibili tra loro. Di conseguenza il meccanismo di chiusura differita e la misura notificata non possono essere considerati un'unica misura anche alla luce della giurisprudenza pertinente.
- (424) Infine, per quanto concerne l'argomentazione avanzata da un terzo in merito a un potenziale impatto sui mancati profitti di RWE derivante dal trasferimento di tre unità (Niederaußem K, Neurath F e Neurath G) a una riserva fino al 31 dicembre 2033 (considerando 196), la Commissione osserva che tali unità non sono pertinenti ai fini della valutazione della misura RWE modificata. Ciò è dovuto al fatto che, secondo il calendario previsto, tali unità dovrebbero chiudere nel 2030 e la Germania non ha fornito calcoli specifici a lungo termine per le sette unità che saranno chiuse dopo il 2027, in quanto i dati esistenti nel calcolo rivisto relativo alle unità in chiusura prima del 2027 sono già sufficienti a giustificare l'importo della compensazione ai sensi della misura RWE modificata. La Commissione prende atto inoltre della spiegazione della Germania secondo cui tali potenziali nuove riserve non sono previste né nella legge di modifica né nel contratto di modifica, ma dovranno essere definite giuridicamente in futuro qualora la Germania decida di introdurre dette riserve (considerando 278).
- (425) In conclusione la Commissione è del parere che la remunerazione ricevuta da RWE per l'impianto trasferito al meccanismo di chiusura differita e il potenziale meccanismo di riserva non siano pertinenti ai fini della valutazione della proporzionalità della misura RWE modificata.

#### 6.3.3.1.3.3. Scenari alternativi presentati dalla Germania

- (426) Gli scenari alternativi presentati dalla Germania prima della decisione di avvio (cfr. considerando 50, 54 e 134 della decisione di avvio) non sono pertinenti ai fini della valutazione della misura RWE modificata, in quanto la chiusura delle centrali di RWE è stata in ogni caso anticipata al 2030 e l'opzione di anticipazione della disattivazione non è stata presa in considerazione per il calcolo rivisto dei mancati profitti di RWE.

#### 6.3.3.1.3.4. Costi aggiuntivi di ripristino delle miniere

- (427) In linea con il punto 425 della disciplina sull'ambiente, la compensazione per la chiusura anticipata di attività redditizie legate al carbone «potrebbe anche coprire i costi supplementari sostenuti dalle imprese, ad esempio in relazione a costi sociali e ambientali aggiuntivi, qualora tali costi siano direttamente imputabili alla chiusura anticipata delle attività redditizie. I costi supplementari non possono includere costi che le imprese avrebbero sostenuto anche nello scenario controfattuale».
- (428) Nel contesto della misura RWE modificata, la Germania ha presentato il calcolo rivisto soltanto dei mancati profitti, e più specificamente dei mancati profitti delle unità RWE con chiusura entro il 31 marzo 2025, e tale calcolo consente di dimostrare che il VAN dei mancati profitti di tali unità è superiore al VAN della compensazione (considerando 64 e 65). Il calcolo rivisto non comprende costi aggiuntivi per il ripristino delle miniere (considerando 269).

<sup>(164)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 2015, *Commissione/MOL*, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punto 97.

- (429) Pertanto, poiché nel calcolo rivisto non sono inclusi costi aggiuntivi per il ripristino delle miniere e i mancati profitti per le centrali elettriche sono sufficienti a giustificare la compensazione a RWE, non è necessario quantificare e valutare eventuali costi aggiuntivi di ripristino delle miniere che RWE potrebbe sostenere a causa della chiusura anticipata.

#### 6.3.3.1.3.5. Conclusioni in merito alla proporzionalità

- (430) La Commissione conclude pertanto che la misura RWE modificata è proporzionata.

#### 6.3.3.1.4. Cumulo

- (431) La Commissione rileva che la Germania garantirà il rispetto delle norme in materia di cumulo al fine di escludere la sovracompensazione, in linea con i punti 56 e 57 della sull'ambiente (paragrafo 83).

- (432) Alcuni terzi hanno sostenuto che la misura associata ad altre misure tedesche, quali l'indennità di adattamento, il meccanismo di chiusura differita, i meccanismi di capacità ecc., potrebbe comportare una sovracompensazione, in quanto gli stessi costi ammissibili potrebbero essere cumulati (cfr. considerando 196 e 206). La Commissione non concorda con tale punto di vista. I costi ammissibili della misura notificata riguardano i mancati profitti, mentre, ad esempio, il meccanismo di chiusura differita è una misura distinta riguardante costi ammissibili diversi, come concluso dalla Commissione nella sezione 6.3.3.1.3.2. Ciò vale anche per altri meccanismi di capacità o, ad esempio, per l'indennità di adattamento, che non riguardano i mancati profitti di RWE imputabili alla chiusura anticipata delle centrali elettriche alimentate a lignite. Il punto 56 della disciplina sull'ambiente fa riferimento al cumulo in relazione agli stessi costi ammissibili. La Commissione ritiene pertanto che non vi sia alcun cumulo per quanto riguarda la misura notificata ai sensi dei punti 56 e 57 della disciplina sull'ambiente.

#### 6.3.3.1.5. Trasparenza

- (433) La Commissione rileva che la Germania ha confermato che garantirà il rispetto degli obblighi di trasparenza di cui ai punti 58, 59 e 61 della disciplina sull'ambiente (cfr. considerando 84).

#### 6.3.3.2. Prevenzione di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi

- (434) Secondo il punto 434 della disciplina sull'ambiente, lo Stato membro deve individuare e quantificare i benefici ambientali ascrivibili alla misura, ove possibile in termini di aiuti per tonnellata di emissioni di CO<sub>2</sub> equivalente evitate. La Commissione inoltre esprimerà una valutazione positiva se le misure includono la cancellazione volontaria delle quote di emissioni di CO<sub>2</sub> a livello nazionale.

- (435) Ai sensi del punto 435 della disciplina sull'ambiente, è importante garantire che la misura sia strutturata in modo da limitare al massimo le eventuali distorsioni della concorrenza sul mercato. In assenza di una procedura di gara competitiva, la Commissione valuterà gli effetti dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi sulla base della struttura della misura e dei suoi effetti sul mercato rilevante.

- (436) Innanzitutto, come descritto al considerando 18, la Germania ha stimato che la misura notificata comporterà quanto meno un risparmio lordo di 51 milioni di tonnellate di emissioni di CO<sub>2</sub>. Di conseguenza la Germania ha individuato e quantificato i benefici ambientali ascrivibili alla misura notificata in termini di aiuti per tonnellata di emissioni di CO<sub>2</sub> equivalente evitate. In secondo luogo, la Commissione accoglie con favore anche il fatto che la legge relativa alla chiusura introduca la cancellazione delle quote di emissioni di CO<sub>2</sub> a livello nazionale su base annua, come illustrato al considerando 19. La legge relativa alla chiusura prevede la cancellazione delle quote di emissioni di CO<sub>2</sub> corrispondenti alle ulteriori riduzioni delle emissioni determinate dalla chiusura degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati a lignite, tenendo conto dell'intervento della riserva stabilizzatrice del mercato. Nel determinare il numero di quote di CO<sub>2</sub> che saranno soppresse, le autorità tedesche tengono conto delle tecnologie sostitutive. La Commissione ritiene pertanto che la prescrizione di cui al punto 434 della disciplina sull'ambiente sia soddisfatta.

- (437) Per quanto concerne il punto 435 della disciplina sull'ambiente, la Commissione sottolinea che l'esistenza di una procedura di gara competitiva per garantire distorsioni minime della concorrenza e degli scambi dovrebbe essere l'opzione prescelta nella concezione di una misura. Tuttavia, come descritto al considerando 32, le autorità tedesche hanno addotto argomentazioni valide per spiegare il motivo per cui una procedura di gara competitiva non dovrebbe essere applicabile nel caso di specie e la Commissione ha accolto tale punto di vista (considerando 388) e seguenti). Pertanto la Commissione accetta in via eccezionale l'assenza di una procedura di gara competitiva nel caso di specie. In assenza di una procedura di gara competitiva, la Commissione valuterà gli effetti dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi sulla base della struttura della misura e dei suoi effetti sul mercato rilevante.
- (438) La Commissione rileva, come sottolineato al considerando 333, che la misura notificata incide sulla concorrenza nel mercato dell'energia elettrica. In particolare, essa inciderà sulla concorrenza in Germania e nelle zone limitrofe ed è probabile che incida sull'ordine di merito e, quindi, sul prezzo all'ingrosso dell'energia elettrica.
- (439) La Commissione ritiene tuttavia che la concezione della misura notificata eviti effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi. Innanzitutto la misura notificata è limitata nel tempo, in particolare in considerazione del graduale abbandono anticipato entro il 2030. In secondo luogo, la misura notificata è proporzionata e rimane al di sotto dei mancati profitti stimati di RWE, ossia il calcolo rivisto per la misura RWE modificata stima i mancati profitti delle centrali a lignite RWE soggette a una chiusura anticipata a 2,2 miliardi di EUR in termini del 2022, rispetto al VAN della compensazione concordata pari a 1,7 miliardi di EUR. Pertanto il VAN della compensazione è inferiore alla stima dei mancati profitti (cfr. considerando 64) e non è pertanto tale da migliorare la situazione finanziaria del beneficiario. La Commissione osserva che tali due aspetti progettuali della misura notificata attenuano il rischio di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi.
- (440) I terzi hanno espresso preoccupazioni in merito alla prevenzione di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi (cfr. considerando da 224 a 229). Essi sostengono che, con l'aiuto della misura notificata, gli operatori di lignite saranno in grado di penetrare o rafforzare le loro posizioni sui mercati contigui, quale quello dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, a scapito dei loro concorrenti. Ad esempio, se i gestori di lignite investiranno in centrali di produzione di energia elettrica ad alta intensità di capitale per l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, ciò comporterebbe notevoli distorsioni della concorrenza. Alcuni terzi hanno inoltre sostenuto che il risarcimento viola l'articolo 106 in combinato disposto con l'articolo 102 TFUE, in quanto consolida la presunta posizione di RWE quale produttore di potere dominante sul mercato, in una situazione in cui il mercato si sta comunque riducendo a favore di RWE (cfr. considerando 220).
- (441) La Germania contesta l'affermazione dei terzi secondo cui la compensazione va a vantaggio di RWE nel mercato europeo e secondo cui la misura notificata è contraria all'articolo 106 in combinato disposto con l'articolo 102 TFUE (cfr. considerando 274). La Germania ha affermato che la misura notificata non falsa né minaccia di falsare la concorrenza né incide sugli scambi tra Stati membri, in quanto RWE non detiene una posizione dominante sul mercato (cfr. considerando 274).
- (442) La Commissione non concorda con tali punti di vista di terzi. In particolare, innanzitutto, la Commissione ha valutato lo scenario controfattuale e lo ha ritenuto plausibile, il che significa che le centrali a lignite avrebbero continuato a funzionare fino a un momento successivo rispetto alla data di chiusura prevista e, di conseguenza, RWE avrebbe maturato profitti. Pertanto, poiché la posizione di RWE non migliora nello scenario fattuale rispetto a quello controfattuale, non può esserci un vantaggio indebito che consentirebbe a RWE di penetrare in mercati contigui o di aumentare la propria posizione di mercato. In secondo luogo, il graduale abbandono della lignite ridurrà la capacità sul mercato e consentirà ad altre parti, compresi i produttori di energia da fonti energetiche rinnovabili, di penetrare nel mercato o di rafforzare la loro posizione al suo interno. Pertanto RWE non beneficia di un vantaggio concorrenziale rispetto ai suoi concorrenti in ragione della misura RWE modificata. In terzo luogo, considerando che RWE è compensata per i mancati profitti che avrebbe realizzato in assenza del graduale abbandono della lignite, RWE avrebbe avuto la possibilità di effettuare nuovi investimenti anche in assenza della misura notificata. Di conseguenza la misura notificata non rafforzerà la posizione di RWE sul mercato rilevante. Infine qualsiasi valutazione ai sensi degli articoli 102 e 106 TFUE non è soggetta alla presente decisione, in quanto la presente indagine formale riguarda l'articolo 107 TFUE. La Commissione sottolinea inoltre che, come confermato dalla Germania, RWE non dispone di alcuna garanzia in merito a un successivo aiuto agli investimenti a motivo della chiusura delle sue centrali elettriche. Tali aiuti, qualora concessi, saranno una misura distinta concessa mediante gare d'appalto (cfr. considerando 273).

- (443) Un terzo aveva sostenuto che la misura avvantaggerà irragionevolmente RWE e, per evitarlo, detta impresa dovrebbe assumere ulteriori impegni, come è avvenuto nel caso della ristrutturazione di British Energy plc («caso British Energy») <sup>(165)</sup> (cfr. considerando 227). La Commissione non concorda con tale punto di vista. Il caso British Energy è stato valutato alla luce degli orientamenti della Commissione sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà <sup>(166)</sup>, che riguardano una situazione in cui un'impresa in difficoltà necessita di aiuti per il salvataggio o per la ristrutturazione. Poiché il beneficiario di tali casi non è in grado di rimanere sul mercato in assenza dell'intervento da parte dello Stato, possono essere necessarie misure supplementari per evitare ulteriori distorsioni della concorrenza ai sensi degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà. RWE non è invece un'impresa in difficoltà (cfr. considerando 456) e la misura notificata non riguarda una situazione di salvataggio o ristrutturazione, bensì una chiusura anticipata di un'attività redditizia. Pertanto il caso British Energy non può essere utilizzato come analogia nel caso di specie.
- (444) Inoltre un terzo ha fatto riferimento alla cosiddetta «sentenza sul clima» della Corte costituzionale tedesca del 24 marzo 2021, secondo la quale il graduale abbandono entro il 2038 presenta una data troppo tardiva ai fini del conseguimento degli obiettivi climatici della Germania e pertanto la misura non consegue il suo obiettivo. Pertanto, secondo tale terzo, si potrebbe affermare che gli effetti negativi prevalgono su quelli positivi, in quanto la misura non contribuisce al conseguimento dei necessari obiettivi climatici della Germania (cfr. considerando 226). La Commissione rileva che la disattivazione degli impianti RWE è stata anticipata al 2030 e che la compensazione è vantata soltanto per le unità in chiusura al più tardi entro il 2025. Pertanto l'argomentazione addotta dal terzo in questione non è pertinente.
- (445) In conclusione, la Commissione ritiene che le prescrizioni di cui al punto 435 della disciplina sull'ambiente siano soddisfatti e che la misura notificata sia concepita in modo tale da evitare indebiti effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi.

#### 6.3.4. *Raffronto tra gli effetti positivi dell'aiuto e gli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi*

- (446) Come descritto ai punti 71 e 72 della disciplina sull'ambiente, da ultimo la Commissione opererà un raffronto tra gli effetti negativi della misura di aiuto sulle condizioni della concorrenza e degli scambi e gli effetti positivi dell'aiuto previsto sulle attività economiche sostenute, incluso il contributo dell'aiuto alla tutela dell'ambiente e agli obiettivi della politica energetica e, più in particolare, alla transizione verso attività ecosostenibili e al conseguimento degli obiettivi giuridicamente vincolanti previsti dalla legge europea sul clima e gli obiettivi 2030 dell'Unione per l'energia e il clima. Nell'ambito di tale raffronto la Commissione presterà particolare attenzione all'articolo 3 del regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(167)</sup>, compreso il principio «non arrecare un danno significativo», o ad altre metodologie comparabili.
- (447) Gli effetti negativi della misura sulla concorrenza e sugli scambi devono essere sufficientemente limitati affinché il risultato complessivo della misura sia positivo. Conformemente al punto 73 della disciplina sull'ambiente, la Commissione riterrà la misura di aiuto compatibile con il mercato interno soltanto se gli effetti positivi superano quelli negativi.
- (448) La Corte ha chiarito che, per valutare se una misura alteri le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse, la Commissione deve ponderare l'effetto positivo dell'aiuto previsto per lo sviluppo delle attività che esso mira a sostenere e gli effetti negativi che tale aiuto può avere sul mercato interno <sup>(168)</sup>.

<sup>(165)</sup> Decisione della Commissione del 27 novembre 2002 relativa all'aiuto di Stato NN 101/2002 — *United Kingdom Rescue aid to British Energy plc*.

<sup>(166)</sup> Comunicazione della Commissione — Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (GU C 249 del 31.7.2014, pag. 1).

<sup>(167)</sup> Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088 (GU L 198 del 22.6.2020, pag. 13).

<sup>(168)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 22 settembre 2020, *Austria/Commissione*, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punto 101.

- (449) Sul lato negativo del bilancio, come descritto al considerando 439, la misura notificata inciderà sulla concorrenza in Germania e nelle zone limitrofe e modificherà l'ordine di merito. Tuttavia, come descritto nella sezione 6.3.3.2, la misura RWE modificata è concepita in modo da evitare indebiti effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi. In particolare la misura RWE modificata consente al beneficiario di rafforzare la propria posizione di mercato o di penetrare in mercati nuovi in un modo che non sarebbe stato possibile nello scenario controfattuale.
- (450) Sul lato positivo del bilancio, la Commissione osserva che il graduale abbandono della produzione di energia elettrica alimentata da lignite faciliterà lo sviluppo di una capacità supplementare di produzione di energia elettrica basata su altre tecnologie, in particolare sulle fonti energetiche rinnovabili, e consentirà alla Germania di conseguire il suo obiettivo di neutralità climatica nei tempi previsti, ossia l'obiettivo intermedio entro il 2030 e l'obiettivo finale entro il 2045 (cfr. sezione 6.3.2). Inoltre l'aiuto produrrà effetti positivi in termini di benefici ambientali, quali la significativa riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> pari a milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> l'anno, che potrebbero rappresentare circa il 40 % delle emissioni di CO<sub>2</sub> in Germania (considerando 16 e 17). Tali riduzioni non avverrebbero nello stesso lasso di tempo in assenza della misura notificata, in quanto RWE non sarebbe incentivata a cessare le attività dei suoi impianti a lignite redditizi. Inoltre la misura notificata apporta prevedibilità per quanto concerne la chiusura delle centrali alimentate a lignite, il che garantirà la sicurezza dell'approvvigionamento e fornirà garanzie agli operatori di lignite in termini di occupazione e di altri effetti sociali.
- (451) Inoltre le autorità tedesche hanno concepito la misura in modo tale da ridurre al minimo la potenziale distorsione della concorrenza derivante dalla misura notificata, come illustrato al considerando 440. Gli effetti positivi della misura notificata sosterranno pertanto la transizione verso attività ecosostenibili e contribuiranno a conseguire gli obiettivi giuridicamente vincolanti previsti dalla normativa europea sul clima e gli obiettivi dell'Unione per il 2030 in materia di energia e clima agevolando lo sviluppo di energia elettrica prodotta da fonti energetiche alternative, quali le fonti energetiche rinnovabili.
- (452) Inoltre, la misura notificata è in linea con il principio «non arrecare un danno significativo», in quanto non sostiene lo svolgimento di attività economiche che arrecherebbero un danno significativo ad alcun obiettivo ambientale, quale l'aumento delle emissioni di gas a effetto serra. Al contrario, l'obiettivo della misura notificata è ridurre le emissioni di gas a effetto serra e agevolare lo sviluppo dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche alternative, quali le fonti energetiche rinnovabili.
- (453) Pertanto gli effetti positivi della misura notificata superano gli effetti temporanei sulla concorrenza in Germania e nelle zone limitrofe, in quanto la misura notificata consentirà di conseguire maggiori riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra ed è concepita in modo tale da limitare le distorsioni della concorrenza, in quanto è limitata nel tempo, soprattutto in considerazione del graduale abbandono anticipato entro il 2030, ed è proporzionata e rimane al di sotto della stima dei mancati profitti di RWE (cfr. considerando 440). Nel complesso la misura notificata è in linea con gli obiettivi di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE in quanto agevola lo sviluppo dell'attività economica della produzione di energia elettrica da fonti alternative, qualora tali aiuti non incidano negativamente sulla concorrenza in misura contraria al comune interesse.
- (454) In conclusione, la Commissione ritiene che siano soddisfatte le prescrizioni di cui ai punti da 71 a 73 della disciplina sull'ambiente. La Commissione ritiene pertanto che gli effetti positivi della misura notificata siano superiori ai suoi potenziali effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi.

#### 6.3.5. *Imprese in difficoltà e oggetto di un ordine di recupero*

- (455) La Commissione rileva che la Germania ha confermato che RWE non è un'impresa in difficoltà e che non è oggetto di un ordine di recupero pendente (considerando 81 e 82). La misura RWE modificata è pertanto conforme ai punti 14 e 15 della disciplina sull'ambiente <sup>(169)</sup>.

<sup>(169)</sup> Ciò implica anche che non è possibile effettuare un confronto con il caso di ristrutturazione di British Energy plc, come suggerito da un terzo.



6.3.6. *Conclusioni sulla compatibilità dell'aiuto*

(456) In conclusione, la Commissione ritiene che la misura RWE modificata sia compatibile con il mercato interno, in quanto facilita lo sviluppo di un'attività economica e non altera indebitamente le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Inoltre gli effetti positivi dell'aiuto prevalgono sugli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi. La misura RWE modificata è pertanto compatibile con la sezione 4.12.1 della disciplina sull'ambiente e con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.

**7. CONCLUSIONI**

(457) La misura RWE modificata è compatibile con il mercato interno sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, alla luce delle disposizioni pertinenti della disciplina sull'ambiente,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

La misura di aiuto di Stato che la Repubblica federale di Germania prevede di erogare a favore di RWE, pari a 2,6 miliardi di EUR, è compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'attuazione dell'aiuto di Stato, pari a 2,6 miliardi di EUR, è pertanto autorizzata.

*Articolo 2*

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, l'11 dicembre 2023

*Per la Commissione*  
Margrethe VESTAGER  
*Vicepresidente esecutiva*