

AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2017/1797

af 23. maj 2017

om støtteordning SA.42393 (2016/C) (ex 2015/N), som Tyskland har gennemført for visse slutforbrugere (nedsat kraftvarmetillæg) og SA.47887 (2017/N), som Tyskland planlægger at gennemføre med henblik på at udvide kraftvarmestøtteordningen for så vidt angår kombinerede kraftvarmeproduktionsanlæg, der bruges i lukkede net

(meddelt under nummer C(2017) 3400)

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger ⁽¹⁾ og under hensyntagen til disse bemærkninger,

under henvisning til traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 3), og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Den 28. august 2015 anmeldte de tyske myndigheder et udkast til reform af loven om kraftvarmeproduktion (*Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz*, herefter »KWKG 2016 som anmeldt«) til Kommissionen. Det blev efterfølgende vedtaget som lov den 21. december 2015. KWKG 2016 erstattede loven om kraftvarmeproduktion af 19. marts 2002 (»KWKG 2002«).
- (2) Ved brev af 24. oktober 2016 (herefter »åbningsafgørelsen«) underrettede Kommissionen de tyske myndigheder om, at den havde godkendt støtten til operatører af kraftvarmeværker, lagerfaciliteter og fjernvarme-/fjernkølenet, der blev ydet i henhold til KWKG 2016 som anmeldt, men at den havde besluttet at indlede proceduren i traktatens artikel 108, stk. 2, med hensyn til de nedsættelser af kraftvarmetillægget for visse slutforbrugere, der ydes i medfør af KWKG 2016 som anmeldt.
- (3) Åbningsafgørelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽²⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til støtteforanstaltningerne.
- (4) Kommissionen modtog bemærkninger fra interesserede parter. Den videresendte disse bemærkninger til de tyske myndigheder, som fik lejlighed til at reagere på dem; myndighedernes bemærkninger blev modtaget den 13. januar 2017 ved brev af samme dag.
- (5) De tyske myndigheder fremsendte deres bemærkninger til åbningsafgørelsen den 10. november 2016. Som svar på anmodninger om oplysninger af 6. februar 2017, 29. marts 2017 og 28. april 2017 afgav de tyske myndigheder yderligere oplysninger den 10. februar 2017, 31. marts 2017 og 2. maj 2017.
- (6) De tyske myndigheder meddelte endvidere Kommissionen, at bestemmelserne om kraftvarmetillægget og nedsættelserne af kraftvarmetillægget for visse slutforbrugere, der var genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, var blevet ændret ved lov af 22. december 2016 om ændring af bestemmelserne om elproduktion fra kombineret kraftvarmeproduktion og egenproduktion (*Gesetz zur Änderung der Bestimmungen zur Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung und zur Eigenerzeugung*, herefter »loven af 22. december 2016«).

⁽¹⁾ EUT C 406 af 4.11.2016, s. 21.

⁽²⁾ Kommissionens afgørelse af 24. oktober 2016 om statsstøtte SA.42393 (2016/C) (ex 2015/N) — Tyskland — Reform af støtten til kraftvarmeproduktion i Tyskland — Opfordring til at fremsætte bemærkninger efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT C 406 af 4.11.2016, s. 21).

- (7) Den 29. marts 2017 anmeldte de tyske myndigheder en planlagt ændring af den støtte til kraftvarmeværker til Kommissionen, som denne havde godkendt den 24. oktober 2016. Anmeldelsen af den pågældende ændring blev registreret under SA.47887 (2017/N). Den 3. april 2017 afgav de tyske myndigheder yderligere oplysninger. Den foreløbige vurdering af denne ændring i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF og artikel 4 i Rådets forordning (EU) 2015/1589 ⁽³⁾ er medtaget i nærværende afgørelse (afsnit 7).
- (8) I begge procedurer meddelte de tyske myndigheder den 25. april 2017 Kommissionen, at de undtagelsesvis kunne acceptere, at afgørelsen i begge sager, SA.42393 og SA.47887, blev vedtaget og offentliggjort på engelsk.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF DEN STØTTEFORANSTALTNING, FOR HVILKEN DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE BLEV INDLEDT (NEDSÆTTELSE AF KRAFTVARMETILLÆGGET)

2.1. Præsentation af KWKG 2016: formål og kontekst

- (9) KWKG 2016 (som anmeldt og som ændret) sigter mod at forbedre energieffektiviteten i energiproduktionen i Tyskland ved at øge nettoproduktionen af elektricitet fra kraftvarmeværker til 110 TWh/år i 2020 og til 120 TWh/år i 2025 i forhold til den nuværende årlige produktion på 96 TWh/år. De tyske myndigheder forventer, at en sådan forøgelse vil kunne bidrage til, at CO₂-emissionerne i elsektoren senest i 2020 reduceres med 4 mio. ton, efterhånden som elektricitet fra kraftvarmeværker i Tyskland fortrænger separat produktion af varme og elektricitet fra kulfyrede kraftværker. Foranstaltningen er en blandt flere, der er vedtaget inden for rammerne af *Energiewende* (energiomstilling).
- (10) I medfør af KWKG 2016 ydes der støtte til nye, moderniserede og opgraderede højeffektive kraftvarmeværker ⁽⁴⁾. For at bevare det nuværende produktionsniveau på 15 TWh/år fra eksisterende værker i fjernvarmesektoren og muligvis bringe det op på et tidligere niveau på 20-22 TWh/år yder Tyskland også støtte til eksisterende gasfyrede kraftvarmeværker i fjernvarmesektoren indtil 2019. KWKG 2016 understøtter desuden nye varme-/kølelagerfaciliteter eller opgraderede lagerfaciliteter, da de øger kraftvarmefaciliteternes fleksibilitet, og kan dermed bidrage til yderligere reduktion af CO₂-emissioner i elsektoren. Endelig kan der ydes støtte til opførelse eller udvidelse af fjernvarme-/fjernkølenet, idet anvendelse af kraftvarmeværker i forbindelse med fjernvarme øger systemets energieffektivitet. Alle disse støtteforanstaltninger blev godkendt af Kommissionen i dens åbningsafgørelse ⁽⁵⁾.
- (11) KWKG 2016 som anmeldt trådte i kraft den 1. januar 2016. Loven suspenderede ikke ikrafttrædelsen af bestemmelserne om tillægget og nedsættelserne af tillægget. Loven af 22. december 2016 ændrer bestemmelserne om kraftvarmetillægget, og nedsættelserne af kraftvarmetillægget for visse slutforbrugere (herefter benævnt »KWKG 2016, som ændret«) trådte i kraft den 1. januar 2017.
- (12) KWKG 2002, som KWKG 2016 erstattede, forfulgte allerede målene om klimabeskyttelse, miljøbeskyttelse og energieffektivitet. Den indeholdt allerede specifikke bestemmelser om tillægsbetaling til operatører af kraftvarmeværker med det formål at reducere CO₂-emissionerne i Tyskland med 10 mio. ton i 2005 og mindst 20 mio. ton i 2010 (sammenlignet med 1998). Præmien blev indført ved KWKG 2002 og blev lagt oven i den pris, der blev opnået gennem salget af elektricitet. Støtten efter KWKG 2002 blev også finansieret ved hjælp af et tillæg (herefter benævnt »kraftvarmetillægget«), og KWKG 2002 indeholdt nedsættelser af dette tillæg for visse slutforbrugere. KWKG 2002 er imidlertid ikke blevet anmeldt til Kommissionen efter artikel 108, stk. 3, i TEUF.

2.2. Kraftvarmetillægget og nedsættelserne for visse slutforbrugere

2.2.1. Det generelle kraftvarmetillæg og nedsættelser for visse slutforbrugere i medfør af KWKG 2016

- (13) Støtten til kraftvarmeværker, lagerfaciliteter og fjernvarme-/fjernkølenet finansieres gennem et tillæg, der pålægges elektricitet, som leveres til slutforbrugere via det offentlige elnet eller via et lukket distributionsnet (»kraftvarmetillægget«). Det opkræves af netoperatører som et tillæg til netafgifter. Tillægget betegnes KWKG-Umlage i KWKG 2016 (jf. KWKG 2016, § 26, stk. 1). Netoperatører skal føre særskilte regnskaber for det opkrævede kraftvarmetillæg (KWKG 2016, § 26, stk. 1, som anmeldt, og KWKG 2016, § 26, stk. 3, som ændret).

⁽³⁾ Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

⁽⁴⁾ Kul- og brunkulsfyrede kraftvarmeværker er udelukket fra støtten efter KWKG 2016.

⁽⁵⁾ Jf. fodnote 1.

- (14) Størrelsen af kraftvarmetillægget beregnes hvert år af transmissionssystemoperatørerne som en ensartet sats pr. kWh, der leveres til slutforbrugere, som er tilsluttet det offentlige net eller lukkede distributionsnet.
- (15) Ifølge § 27b i KWKG 2016 som ændret bliver elektricitet, der lagres, omfattet af kraftvarmetillægget, når den trækkes ud af lagerfaciliteten, og ikke, når den ledes ind i lagerfaciliteten.
- (16) Nogle kategorier af slutforbrugere er imidlertid omfattet af en reduceret sats, der er fastsat i overensstemmelse med KWKG 2016. For slutforbrugere med et årligt forbrug på mere end 1 GWh (»kategori B-slutforbrugere«) blev der i KWKG 2016 som anmeldt fastsat et maksimalt kraftvarmetillæg på 0,04 eurocent/kWh. Den anden kategori af slutforbrugere, der er omfattet af en reduceret sats, er slutforbrugere i fremstillingssektoren, som forbruger mere end 1 GWh, og for hvem elomkostningerne udgør mere end 4 % af omsætningen (»kategori C-slutforbrugere«). For sidstnævnte kategori af slutforbrugere fastsættes i KWKG 2016 som anmeldt et maksimalt kraftvarmetillæg på 0,03 eurocent/kWh (KWKG 2016, § 26, stk. 2, som anmeldt). Slutforbrugere, der betaler det fulde kraftvarmetillæg, kaldes »kategori A-slutforbrugere«.
- (17) De kraftvarmetillægssatser (i eurocent/kWh) ⁽⁶⁾, der i medfør af KWKG 2016 som anmeldt var gældende for 2016, er anført i tabel 1 nedenfor:

Tabel 1

Kraftvarmetillægssatser i 2016

Kategori A	Kategori B	Kategori C
0,445	0,04	0,03

- (18) På grundlag af de prognoser ⁽⁷⁾, der er udarbejdet af transmissionsnetoperatørerne med henblik på at fastlægge kraftvarmetillægget i 2016 ⁽⁸⁾, har de tyske myndigheder fremlagt følgende tal, der viser den relative størrelse af hver kategori og omfanget af nedsættelserne:

Tabel 2

Relativ andel af forbruget og af kraftvarmebetalingen fra hver kategori af slutforbrugere

	I alt	Kat. A	Kat. B	Kat. C
Forventet forbrug i GWh	485 149	259 748	143 883	81 518
Andel af samlet forbrug	100 %	53,54 %	29,66 %	16,80 %
Kraftvarmetillæg 2016 (eurocent/kWh), afrundet		0,445	0,04	0,03
Forventet kraftvarmetillæg (i alt i mio. EUR)	1 239	1 157	58	24
Andel af samlede indtægter	100 %	93 %	5 %	2 %
Teoretisk ⁽¹⁾ kraftvarmetillæg 2016 (eurocent/kWh), afrundet	0,255			

⁽⁶⁾ Se https://www.netztransparenz.de/de/file/KWKG-Aufschlaege_2016_V01.pdf.

⁽⁷⁾ Tyskland har oplyst, at de endelige tal ikke ville være tilgængelige før andet halvår af 2017.

⁽⁸⁾ Prognoserne kan ses på: https://www.netztransparenz.de/Portals/1/Content/Kraft-W%C3%A4rme-Kopplungsgesetz/KWK-G-Aufschl%C3%A4ge-Prognosen/KWKG_Prognose_2016_nach_KWKG_2016_Internet.pdf.

	I alt	Kat. A	Kat. B	Kat. C
Forskel i forhold til teoretisk kraftvarmetillæg		– 0,19 ⁽²⁾	0,215 ⁽³⁾	0,225 ⁽⁴⁾
Fordel (mio. EUR) — afrundet		– 494	310	184

⁽¹⁾ Det teoretiske kraftvarmetillæg er det tillæg, der ville være gældende for alle brugere, hvis slutforbrugere i kategori B og C ikke fik nedsættelser.

⁽²⁾ Hvis slutforbrugerne i kategori B og C ikke fik nedsættelser, ville kraftvarmetillægget for slutforbrugere i kategori A være 0,19 eurocent/kWh lavere.

⁽³⁾ Hvis slutforbrugerne i kategori B og C ikke fik nedsættelser, ville kraftvarmetillægget være 0,215 eurocent/kWh højere for slutforbrugere i kategori B (sammenligning med det teoretiske kraftvarmetillæg).

⁽⁴⁾ Hvis slutforbrugerne i kategori B og C ikke fik nedsættelser, ville kraftvarmetillægget være 0,225 eurocent/kWh højere for slutforbrugere i kategori C (sammenligning med det teoretiske kraftvarmetillæg).

- (19) Nedsættelser af kraftvarmetillægget blev indført ved KWKG 2002. For slutforbrugere med et årligt forbrug på mere end 100 000 kWh («kategori B-slutforbrugere») blev der i KWKG 2002 fastsat et maksimalt kraftvarmetillæg på 0,05 eurocent/kWh. For slutforbrugere, der er aktive inden for fremstillingssektoren, og som forbruger mere end 100 000 kWh, og for hvilke elforbruget udgør mere end 4 % af omsætningen («kategori C-slutforbrugere»), blev der i KWKG 2002 fastsat et maksimalt kraftvarmetillæg på 0,025 eurocent/kWh.

2.2.2. Kraftvarmetillægget og nedsættelserne ifølge KWKG 2016 som ændret den 22. december 2016

- (20) De tyske myndigheder har oplyst, at nedsættelserne fra og med den 1. januar 2017 kun ville blive givet til elektricitetsintensive brugere, der er berettiget til nedsættelse af EEG-tillægget (dvs. det tillæg, der i Tyskland opkræves på elektricitet for at finansiere støtten til vedvarende energi efter EEG-loven) i henhold til § 63, stk. 1, i lov om vedvarende energikilder (*Erneuerbare-Energien-Gesetz*, EEG 2014 ⁽⁹⁾) sammenholdt med EEG, § 64 (jf. KWKG 2016, § 27a, som ændret). Dette krav indebærer, at:

- virksomheden skal tilhøre en af de sektorer, der er opført i bilag 4 til EEG
- den elektricitet, der er omfattet af EEG-tillægget, og som er forbrugt af virksomheden selv, var mindst 1 GWh i det sidste regnskabsår på det pågældende forbrugssted
- den pågældende virksomhed på det pågældende forbrugssted kan rubriceres i en af sektorerne i bilag 4 til EEG
- virksomhedens elektricitetsintensitet når op på:
 - 14 % for virksomheder på liste 1 i bilag 4 til EEG
 - 20 % for virksomheder på liste 2 i bilag 4 til EEG
- virksomheden skal have et certificeret energi- eller miljøstyringssystem. Hvis den forbruger mindre end 5 GWh, kan den bruge alternative systemer til forbedring af energieffektiviteten
- virksomhedens elektricitetsintensitet beregnes som forholdet mellem elektricitetsomkostningerne og det aritmetiske gennemsnit af bruttoværditilvæksten (herefter »BVT») i de sidste tre afsluttede regnskabsår. De relevante elektricitetsomkostninger svarer til virksomhedens forventede elforbrug ganget med den forventede elektricitetspris. Det forventede elforbrug svarer til det aritmetiske gennemsnit for de seneste tre afsluttede regnskabsår ⁽¹⁰⁾. Den forventede elektricitetspris svarer til den gennemsnitlige detailelektricitetspris, der gælder for virksomheder med tilsvarende elforbrugsniveau.

⁽⁹⁾ EEG 2014 kan ses på http://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014/. EEG 2014 er offentliggjort i den tyske statstidende den 24. juli 2014 (BGBl I 2014 nr. 33, s. 1066).

⁽¹⁰⁾ Denne metode til bestemmelse af virksomhedens elektricitetsintensitet er godkendt af Kommissionen i statsstøttesager SA.38632 og SA.44679 (jf. Kommissionens afgørelse af 23. juli 2014 om statsstøtte SA.38632 (2014/N) — Tyskland — EEG 2014 (EUT C 325 af 2.10.2015, s. 4) og Kommissionens afgørelse af 20. december 2016 om statsstøtte SA.44679 (2016/N) — Tyskland — Ændring af den metode, der anvendes til at definere elektricitetsintensitet efter EEG (EUT C 68 af 3.3.2017, s. 10).

- (21) For en virksomhed, der opfylder disse betingelser, lægges der følgende loft over kraftvarmetillægget:
- a) forbrug op til 1 GWh: intet loft — fuldt kraftvarmetillæg
 - b) for resten af forbruget: 15 % af det fulde kraftvarmetillæg.
- (22) Den samlede betaling af tillægget er imidlertid begrænset for alle forbrugssteder, der er omfattet af en nedsættelse, til følgende procentsatser anvendt på det aritmetiske gennemsnit af BVT i de seneste tre afsluttede regnskabsår:
- a) 0,5 % af BVT for virksomheder, der har en elektricitetsintensitet på mindst 20 %
 - b) 4 % af BVT for virksomheder, der har en elektricitetsintensitet under 20 %.
- (23) Under alle omstændigheder kan nedsættelsen af kraftvarmetillægget som følge af lofterne ikke udløse beløb, der er lavere end 0,03 eurocent/kWh for den elektricitet, der ligger over 1 GWh.
- (24) For 2017 fastlægger den ændrede KWKG 2016 niveauet for fuldt kraftvarmetillæg til 0,438 eurocent/kWh (KWKG 2016, § 37, som ændret).

2.2.3. Tilpasningsplanen

- (25) De tyske myndigheder har oplyst følgende kraftvarmetillægssatser for perioden 2011-2016:

	Fuld sats (eurocent/kWh)	Kat. B-slutforbrugere		Kat. C-slutforbrugere	
		(eurocent/kWh)	% af fuld sats	(eurocent/kWh)	% af fuld sats
2011	0,03	0,03	100	0,025	83
2012	0,002	0,05	2 500	0,025	1 250
2013	0,126	0,06	48	0,025	20
2014	0,178	0,055	31	0,025	14
2015	0,254	0,051	20	0,025	10
2016	0,445	0,04	9	0,03	7

- (26) De tyske myndigheder har forklaret, at tillægget fastsættes ud fra de forventede finansieringsbehov for støtten og med en korrektionsmekanisme, når skønnene har været for høje (eller for lave), hvorfor tillægget til slutforbrugere i kategori A undertiden har været meget lavt, enten fordi den anslåede støtte var lav i et givet år, eller på grund af korrektioner for tidligere år, hvor tillægget var for højt. Dette var for eksempel tilfældet i 2012, hvor kraftvarmetillægget var lavt på grund af en korrektion, der skyldtes kraftvarmetillægget for 2009, som viste sig at være for højt i forhold til de faktiske tal. Derimod forblev tillægget for kategori C-slutforbrugere fast og udgjorde derfor i 2012 en højere procentdel af det normale tillæg.
- (27) De tyske myndigheder har fremlagt en tilpasningsplan for slutforbrugerne i kategori B og C. Denne plan sigter mod gradvis at bringe det kraftvarmetillæg, der betales af kategori B og C-slutforbrugerne, op på 100 % for ikkeelektricitetsintensive brugere og 15 % af det fulde kraftvarmetillæg for elektricitetsintensive brugere i 2019.
- (28) Tilpasningsplanen gælder fra 2011. Da de tillæg, der betales af kategori B- eller C-slutforbrugere, i 2011 og 2012 samlet udgjorde mere end 100 % af det fulde tillæg, finder tilpasningsplanen først anvendelse på ikkeelektricitetsintensive brugere fra 2013. Kategori B-forbrugere betalte rent faktisk i alt mere for 2013-2016 end krævet ifølge tilpasningsplanen (21 % i stedet for op til 12,5 %), og de vil således i praksis først skulle justeres fra 2017. Kategori C-forbrugere vil blive justeret fra 2016, idet de for perioden 2013-2015 i alt betalte mere end krævet ifølge tilpasningsplanen (13 % i stedet for op til 12,5 %).

- (29) Elektricitetsintensive brugere betalte i perioden 2011-2016 i alt 15 % af kraftvarmetillægget. Tilpasningsplanen vil i praksis finde anvendelse på dem fra 2017.
- (30) For 2017 og 2018 er tilpasningsplanen baseret på princippet om, at tillægget udgør det dobbelte af tillægget for det foregående år, dvs. tillægget vil beløbe sig til 0,060 eller 0,080 eurocent/kWh i 2017, afhængigt af om slutforbrugerne hører til kategori B eller C, og 0,120 eller 0,160 eurocent/kWh i 2018, afhængigt af om slutforbrugerne hører til kategori B eller C. I 2019 vil de skulle betale 100 % af tillægget. For elektricitetsintensive brugere vil kraftvarmetillægget dog være begrænset til 15 % af det fulde kraftvarmetillæg.
- (31) Tilpasningsplanerne følger følgende udvikling:

(%)

	Kat. B-slutforbrugere (ikkeelektricitetsintensive)	Kat. C-slutforbrugere (ikkeelektricitetsintensive)	Elektricitetsintensiv bruger
2011	7	7	7
2012	8,1	8,1	8,1
2013	9,2	9,2	9,2
2014	10,3	10,3	10,3
2015	11,4	11,4	11,4
2016	12,5	12,5 (0,056 eurocent/kWh)	12,5
2017	18,3 (0,08 eurocent/kWh)	13,7 (0,06 eurocent/kWh)	13,7 (0,06 eurocent/kWh), hvis tidligere kategori C-slutforbruger, og 15 % hvis tidligere kategori B-slutforbruger.
2018	36,5 (0,16 eurocent/kWh)	27,4 (0,12 eurocent/kWh)	15
2019	100	100	15

- (32) Såfremt det kraftvarmetillæg, der blev betalt tidligere, var lavere end det niveau, der er fastsat i tilpasningsplanen, vil modtagerne blive anmodet om at betale forskellen.
- (33) Dette er tilfældet for ikkeelektricitetsintensive brugere, der hører til kategori C. For 2016 vil de blive anmodet om at betale yderligere 0,026 eurocent/kWh, da de betalte 0,03 eurocent/kWh, mens de skulle have betalt 0,056 eurocent/kWh ifølge tilpasningsplanen (jf. KWKG 2016, § 36, som ændret). Dette beløb vil blive medtaget i den endelige afregning for 2016. Virksomheden skal imidlertid ikke betale de yderligere 0,026 eurocent/kWh, hvis den samlede værdi af nedsættelserne for perioden 2014-2016 ikke overstiger 160 000 EUR. Tyskland har anført, at denne grænse sikrer, at nedsættelserne ikke opfylder samtlige kriterier for statsstøtte som defineret i den forordning, der er vedtaget i henhold til artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 994/98 ⁽¹⁾ (de minimis).
- (34) Tilpasningsplanen er med virkning fra 2016 gennemført ved loven af 22. december 2016 (KWKG 2016, § 36, som ændret).

2.3. Yderligere oplysninger om fastsættelse og opkrævning af kraftvarmetillægget

- (35) For at sikre, at de enkelte netoperatører kompenseres for de ekstraomkostninger, der følger af deres kompensationsforpligtelse, er der i medfør af KWKG 2016 oprettet et system, hvorved byrden som følge af købs- og kompensationsforpligtelserne fordeles ligeligt mellem transmissionsnetoperatørerne i forhold til forbruget hos de

⁽¹⁾ Rådets forordning (EF) nr. 994/98 af 7. maj 1998 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på visse former for horisontal statsstøtte (EUT L 142 af 14.5.1998, s. 1).

slutforbrugere, der er tilsluttet deres net, eller de distributionsnet, der er forbundet med deres transmissionsnet, hvorpå de modtager fuldstændig kompensation gennem kraftvarmetillægget, der er proportionalt med forbruget i deres respektive net (KWKG 2016, §§ 26-28, som anmeldt, og KWKG 2016, § 29, som ændret). Dette system kan sammenfattes således:

- a) Netoperatørerne opkræver tillægsgebyret hos de slutforbrugere, der er tilsluttet deres net.
 - b) Alle operatører af distributionsnet kan kræve fuld kompensation for ekstraomkostningerne (som følge af deres forpligtelse til at betale tillæg til kraftvarmeværker tilsluttet deres net, jf. betragtning 65 i åbningsafgørelsen) fra deres respektive transmissionsnetoperatør. Byrden overføres således til transmissionsnetoperatørerne.
 - c) Transmissionsnetoperatørerne fordeler den økonomiske byrde mellem sig på en sådan måde, at hver af dem bærer samme byrde i forhold til forbruget hos de slutforbrugere, der (direkte eller indirekte) er tilsluttet deres net.
 - d) Derefter modtager transmissionsnetoperatørerne kompensation fra distributionsnetoperatørerne, således at hver netoperatør bærer samme byrde i forhold til forbruget hos de slutforbrugere, der er tilsluttet deres respektive distributionsnet, og i forhold til det opkrævede kraftvarmetillæg. Konkret betyder dette, at distributionsnetoperatørerne overfører de penge, der er opkrævet i kraftvarmetillæg, til deres respektive transmissionsnetoperatører (forudsat at de også allerede har overført hele den økonomiske byrde til dem på trin b ovenfor) ⁽¹²⁾.
- (36) Dette system opretholdes i KWKG 2016 som ændret. Det er imidlertid beskrevet mere detaljeret og på en klarere måde i KWKG 2016 som ændret. Der er én ændring, i forhold til hvordan kraftvarmetillægget opkræves fra de omfattede brugere: Efter de ændringer, der blev indført ved lov af 22. december 2016, opkræves det nedsatte kraftvarmetillæg, som elektricitetsintensive brugere betaler, direkte af transmissionssystemoperatørerne (KWKG 2016, § 27, stk. 2, som ændret).
- (37) Som allerede beskrevet i åbningsafgørelsen (betragtning 79) fastlægger KWKG 2016 som anmeldt den metode, som transmissionsnetoperatørerne skal bruge til at beregne kraftvarmetillægget. Kraftvarmetillæggets niveau er dels en funktion af det forventede støttebeløb og de forventede elforsyninger til de slutforbrugere, der er tilsluttet det offentlige net og de lukkede distributionsnet. Dels tager det hensyn til korrektioner for foregående år og nedsættelser for visse kategorier af slutforbrugere. Loven fastsætter ligeledes en årlig grænse for budgettet for ordningen og dermed det samlede kraftvarmetillæg (KWKG 2016, § 29, som anmeldt).
- (38) Denne metode er fastholdt i KWKG 2016 som ændret (KWKG 2016, § 26a, som ændret). For 2017 afviger KWKG 2016 som ændret imidlertid fra denne metode og fastsætter niveauet for den generelle sats for kraftvarmetillægget direkte i loven (til 0,438 eurocent/kWh, jf. KWKG 2016, § 37, stk. 1, som ændret).

2.4. Varighed

- (39) De tyske myndigheder har forpligtet sig til at genanmelde nedsættelser af kraftvarmetillægget senest 10 år efter datoen for Kommissionens vedtagelse af den endelige afgørelse.

2.5. Modtager(e)

- (40) Før ændringerne ved loven af 22. december 2016 var der to kategorier af modtagere af nedsættelser.
- (41) Dels var modtagerne såkaldte kategori B-slutforbrugere, dvs. slutforbrugere med et årligt forbrug på over 1 GWh (se også betragtning 15 ovenfor). De tyske myndigheder har oplyst, at de ikke har nøjagtige oplysninger om, inden for hvilke sektorer modtagerne i kategori B kunne være aktive, men angav, at virksomheder i fremstillingssektorerne generelt havde et forbrug på over 1 GWh, med undtagelse af 17 sektorer, hvor det gennemsnitlige forbrug ligger under 1 GWh/år, jf. tabel 23 i åbningsafgørelsen.

⁽¹²⁾ Dette trin fremgår nu mere udtrykkeligt af KWKG, § 28, stk. 3, som ændret.

- (42) Desuden viste de oplysninger, der var fremsendt i forbindelse med den indledende undersøgelse, at virksomhederne inden for servicesektorerne generelt har et forbrug på under 1 GWh med undtagelse af nogle få sektorer som hospitaler og hoteller (jf. tabel 6 og 7 i åbningsafgørelsen og betragtning 127 i åbningsafgørelsen).
- (43) Dels var den anden kategori af modtagere af nedsættelser før ændringerne ved lov af 22. december 2016 de såkaldte kategori C-slutforbrugere, dvs. slutforbrugere i fremstillingssektoren, som forbruger mere end 1 GWh, og for hvem elomkostningerne udgør mere end 4 % af omsætningen.
- (44) De tyske myndigheder har ikke givet detaljerede oplysninger om sektorer eller typer af virksomheder, der opfylder disse betingelser, men har oplyst, at de fleste af dem ville kunne anses for elektricitetsintensive brugere som defineret i »Besondere Ausgleichregelung« ifølge EEG (herefter benævnt »BesAR«).
- (45) Efter de ændringer, der blev indført ved lov af 22. december 2016, vil modtagere af nedsættelser være elektricitetsintensive brugere, som opfylder de kriterier, der er anført i betragtning 20 ovenfor, dvs. elektricitetsintensive brugere som defineret i BesAR. I den forbindelse havde de tyske myndigheder oplyst under den indledende undersøgelse, at virksomheder, der nyder godt af de reducerede EEG-tillæg og er omfattet af BesAR, hovedsagelig var aktive inden for de sektorer, der er nævnt i tabel 3 nedenfor.

Tabel 3

Oversigt over sektorer i BesAR

Økonomiske aktiviteter [WZ 2008]	Antal leveringssteder	Begunstiget elektricitet [GWh]
0800 Råstofudvinding undtagen energiråstoffer	171	516
1000 Fremstilling af fødevarer	414	3 754
1100 Fremstilling af drikkevarer	38	364
1300 Fremstilling af tekstiler	63	687
1600 Fremstilling af træ og varer af træ og kork undtagen møbler; osv.	142	3 038
1700 Fremstilling af papirmasse, papir og papirvarer	118	11 843
1800 Fremstilling af papir og papirvarer osv.	28	353
1900 Fremstilling af koks og raffinerede mineralolieprodukter	15	[...] (*)
2000 Fremstilling af kemikalier og kemiske produkter	283	28 421
2200 Fremstilling af gummi- og plastprodukter	351	3 984
2300 Fremstilling af glas og glasprodukter, keramik osv.	285	7 550
2400 Fremstilling af metal	280	24 351
2500 Jern- og metalvareindustri, undtagen maskiner og udstyr	205	1 453
2600 Fremstilling af computere osv.	21	337
2700 Fremstilling af elektrisk udstyr	26	799
2800 Maskiner	21	474
2900 Fremstilling af motorkøretøjer, påhængsvogne og sættevogne	30	320
3100 Fremstilling af møbler	5	[...] (*)
3800 Indsamling, behandling og bortskaffelse af affald; osv.	90	544
4900 Transport ad landevej og via rørledninger	130	12 443
Støtte til andre sektorer	61	1 624
I alt	2 777	105 935

(*) Forretningshemmelighed.
Kilde: BAFA, maj 2016.

- (46) De tyske myndigheder har også oplyst, at modtagerne efter den nye nedsættelsesordning ville udgøre ca. 2 000 fremstillingsvirksomheder med et anslået samlet årligt elforbrug på ca. 100 TWh.

2.6. Formålet med nedsat kraftvarmetillæg

- (47) De tyske myndigheder har forklaret, at der efter deres opfattelse er behov for nedsættelser for at sikre støtten til kraftvarme, idet denne støtte kun er mulig, hvis afgifterne ikke forringer de pågældende virksomheders konkurrenceevne. De tyske myndigheder frygter, at det fulde tillæg på mellemlang sigt kan føre til væsentlig færre investeringer og en svækkelse af værdikæderne i Tyskland, og tilføjer, at uden nedsættelserne ville støtten til kraftvarme samt det tilhørende mål om energieffektivitet og reducerede CO₂-emissioner ikke længere blive accepteret.
- (48) De tyske myndigheder har endelig understreget, at den byrde, kraftvarmetillægget udgør, forøger den byrde, der allerede følger af EEG-tillægget, som også har til formål at tilvejebringe tilstrækkelige økonomiske ressourcer til at finansiere støtte til vedvarende energi, hvilket er en politik, der — ligesom støtten til kraftvarme — sigter mod dekarbonisering af elproduktionen i Tyskland.

2.7. Begrundelse for indledning af proceduren

- (49) I sin åbningsafgørelse anerkendte Kommissionen lighederne mellem støtte til kraftvarme og støtte til vedvarende energi samt lighederne mellem kraftvarmetillæg og vedvarende energitillæg. Den anerkendte, at der kan være andre grunde til at finansiere støtte til kraftvarme gennem elektricitetstillæg, og at der for at sikre en regelmæssig, men også bæredygtig finansieringskilde til støtten og dermed opretholde det ambitiøse klimaændringsmål, der forfølges med kraftvarmestøtten, kan være behov for nedsættelser for visse slutforbrugere. Kommissionen nærede imidlertid tvivl om proportionalitet og nødvendighed af støtteforanstaltningerne og dermed om konkurrenceforvridning.
- (50) Kommissionen oplyste også, at den ville bruge støtteberettigelses- og proportionalitetskriterierne i punkt 185-192 i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 ⁽¹³⁾ (herefter »retningslinjerne«) som vejledning, og bemærkede i den forbindelse, at de nedsættelser, som Tyskland har indrømmet, ikke var begrænset til de samme kategorier af brugere, navnlig syntes nedsættelserne ikke at være begrænset til virksomheder, der ville være elektricitetsintensive og udsat for international konkurrence (og dermed ikke ville kunne vælte deres omkostninger over på kunderne).
- (51) Kommissionen indledte derfor den formelle undersøgelsesprocedure.

3. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER TIL DET NEDSATTE KRAFTVARMETILLÆG

3.1. Bemærkninger fra BV Glas

- (52) Kommissionen har modtaget bemærkninger fra BV Glas, der er brancheforening for den tyske glasindustri. BV Glas oplyser, at glasindustrien direkte beskæftiger 53 000 personer i Tyskland, har en omsætning på 9,2 mia. EUR (2015), at sektoren har en høj eksponering for handel, og at de fleste glasfremstillingsvirksomheder er kategori C-slutforbrugere.
- (53) BV Glas gør gældende, at foranstaltningen ikke er statsstøtte, da den ikke involverer pengestrømmene fra statsbudgettet. Virksomheden anfører intet nærmere til støtte for dette synspunkt, men bemærker blot, at kraftvarmetillægget ligner EEG-tillægget, som ifølge virksomheden heller ikke kan betragtes som statsmidler, og henviser til de bemærkninger, den sendte til Kommissionen i sag SA.33995 (2013/C) ⁽¹⁴⁾. Virksomheden mener endvidere, at foranstaltningen ikke giver en fordel, ikke er selektiv og ikke har nogen indvirkning på samhandelen og konkurrencen, uden yderligere forklaringer.

⁽¹³⁾ EUT C 200 af 28.6.2014, s. 1.

⁽¹⁴⁾ Statsstøttesag SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) om Tysklands støtteordning til støtte for el fra vedvarende energikilder og for energiintensive brugere (se Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1585 af 25. november 2014 om støtteordningen SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [gennemført af Tyskland til støtte for el fra vedvarende energikilder og energiintensive brugere] (EUT L 250 af 25.9.2015, s. 122)).

- (54) BV Glas mener yderligere, at de nedsættelser, der gives til kategori B og C-slutforbrugere er forenelige med det indre marked, idet de er nødvendige for at sikre *Energiewende* i Tyskland og de dermed forbundne mål for beskyttelse af klimaet. Uden nedsættelserne ville de klimapolitiske målsætninger, der forfølges gennem de støtteforanstaltninger, som finansieres via tillægget, komme i farezonen, idet kraftvarmetillægget er uholdbart for de pågældende sektorer uden nedsættelser. Det ville medføre så mange tab af arbejdspladser, at støttepolitikken til kraftvarme (og ambitiøse klimaændringsmål) måtte opgives; hertil kommer, at industrien sandsynligvis ville flytte til lande med mindre ambitiøse klimapolitikker. Foranstaltningens proportionalitet følger af, at modtagerne fortsat betaler en vis andel af kraftvarmetillægget.
- (55) Især inden for glasindustrien ville kraftvarmetillæggenes afskaffelse betyde en 17-dobling af tillægget, som kommer oven i energiafgiften, EEG-tillægget og øgede netafgifter som følge af en øget andel af vedvarende energikilder i produktionsmikset. I den forbindelse understreger BV Glas, at investeringerne i glasindustrien i Tyskland er faldende, hvilket skyldes høje energitillæg. BV Glas peger yderligere på værdikæder forbundet med glasindustrien; de ville også forsvinde, hvis glasindustrien måtte flytte.
- (56) BV Glas finder også, at begrænsningen af kategori C-nedsættelser til slutforbrugere i fremstillingssektoren ikke er diskriminerende og også holder sig inden for systemets logik, idet fremstillingssektoren i modsætning til servicesektoren generelt er pristager, møder intens international konkurrence og ikke kan vælte omkostninger over på kunderne. BV Glas oplyser desuden, at servicevirksomheder generelt har lavere CO₂-emissioner, og at udflytning af serviceaktiviteter ikke ville indebære risiko for CO₂-lækage; desuden ville de normalt flytte til en anden medlemsstat og ikke ud af Unionen.
- (57) BV Glas forklarer også, at glasindustrien allerede har opnået en høj grad af energieffektivitet, og at en forhøjet afgiftssats ikke vil anspore til yderligere reduktioner. BV Glas forklarer yderligere, at elektricitetsintensive brugere hele tiden ansøres til at forbedre energieffektiviteten på grund af den store andel, energipriserne udgør af de samlede produktionsomkostninger (ofte mellem 20 % og 50 %). Virksomheden har også peget på, at den tyske glasindustri løbende har forbedret sin effektivitetsgrad i årenes løb, og at den tyske glasindustri deltager i flere initiativer, der skal forbedre energieffektiviteten. Virksomheden er også part i en aftale (gennem BDI), ved hvilken branchen har forpligtet sig til at øge energieffektiviteten med 1,35 % pr. år.
- (58) Endelig er BV Glas af den opfattelse, at berettigede forventninger forhindrer tilbagesøgning i den foreliggende sag, idet Kommissionen i en afgørelse i 2002 fastslog, at en tidligere version af KWKG ikke udgjorde statsstøtte.

3.2. Trimet

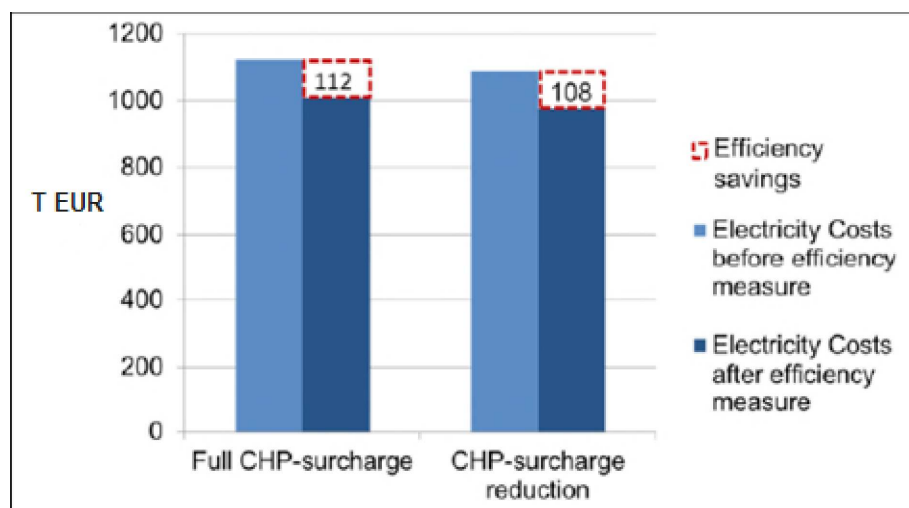
- (59) Kommissionen har også modtaget et kort brev fra Trimet, i hvilket Trimet anser nedsættelserne for nødvendige, idet den fulde betaling ville udgøre et beløb på omkring [...] (*) EUR og dermed ville opæde en stor del af koncernens resultat. Trimet bemærkede, at virksomheden gik ind for at begrænse nedsættelserne til elektricitetsintensive brugere, der er berettiget til nedsættelse af EEG-tillægget ifølge BesAR.

4. BEMÆRKNINGER FRA DE TYSKE MYNDIGHEDER EFTER ÅBNINGSAFGØRELSEN MED HENSYN TIL DET NEDSATTE KRAFTVARMETILLÆG

- (60) De tyske myndigheder mener, at åbningen af den formelle undersøgelsesprocedure var ubegrundet, idet det i den indledende undersøgelsesfase blev påvist, at nedsættelserne er nødvendige og forholdsmæssige. Myndighederne fremkommer ikke med yderligere oplysninger på dette punkt, men anfører, at reduktionssystemet blev ændret, og at nedsættelserne nu kun gives til elektricitetsintensive brugere, der er udsat for international konkurrence.
- (61) De tyske myndigheder understreger, at det nye reduktionssystem, der blev indført ved lov af 22. december 2016 udelukkende er baseret på de kriterier for berettigelse og proportionalitet, der anvendes til at give nedsættelser af EEG-tillægget ifølge BesAR, som Kommissionen godkendte i sag SA.38632 (2014/N) Tyskland — EEG 2014 — Reform af loven om vedvarende energi.

(*) Forretningshemmelighed.

- (62) De tyske myndigheder har desuden forklaret, at formålet med kraftvarmetillægget er at bidrage til det generelle mål om energieffektivitet og miljøbeskyttelse. De erkender, at reduktioner af elpriserne generelt kunne reducere incitamentet til at spare elektricitet, men det er ikke tilfældet her, da elprisen i sig selv for elektricitetsintensive brugere er et tilstrækkeligt incitament til at blive mere energieffektive. Selv et reduceret kraftvarmetillæg øger omkostningerne til elektricitet i de pågældende virksomheder samt incitamentet til at blive mere energieffektive.
- (63) De tyske myndigheder nævner som eksempel en virksomhed med et samlet årligt energiforbrug på 10 GWh, som har et energisparepotentiale på 1 GWh. De potentielle besparelser ville beløbe sig til 112 000 EUR, hvis der betaltes det fulde kraftvarmetillæg. Med et nedsat kraftvarmetillæg ville besparelsen alligevel beløbe sig til 109 000 EUR ⁽¹⁵⁾. De tyske myndigheder understreger, at eksemplet viser, at elbesparelser også betaler sig, når kraftvarmetillægget nedsættes. Derudover anvender modtagerne generelt et certificeret energistyringssystem. Med den stigende opmærksomhed vil sandsynligheden for, at virksomhederne vil identificere og gennemføre energieffektivitetsforanstaltninger, derfor potentielt øges. Desuden ville incitamenterne til energieffektivitet blive yderligere forøget gennem EEG-tillægget på grund af paralleliteten mellem nedsættelsesordningerne for kraftvarmetillægget og EEG-tillægget.



- (64) De tyske myndigheder understreger, at den nye nedsættelsesordning, der blev indført ved lov af 22. december 2016, er rettet mod elektricitetsintensive brugere, der er udsat for international konkurrence, dvs. dem, der er truet af konkurs eller udflytning, hvis de selv skulle bære det fulde kraftvarmetillæg, men at de pågældende virksomheder alligevel vil bidrage til finansiering af støtten (i princippet 15 % af tillægget, medmindre tillægget når et vist niveau af BVT).
- (65) De tyske myndigheder bemærker, at nedsættelserne har begrænset virkning, idet kraftvarmetillægget relativt set ikke er så højt. Under alle omstændigheder ville negative virkninger blive opvejet af positive virkninger.
- (66) På grundlag af de tilgængelige data for virksomheder, der er berettiget til et nedsat EEG-tillæg, har de tyske myndigheder simuleret, at det fulde kraftvarmetillæg ville udgøre 0,255 eurocent/kWh, hvis der ikke blev anvendt nedsættelser (»teoretisk« kraftvarmetillæg i nedenstående tabel), og at denne tillægssats stadig ville udgøre mellem 1 % og 9 % af BVT for en gruppe på omkring 100 virksomheder, der er berettiget til nedsatte EEG-afgifter og har et forbrug på over 1 GWh. De har i forbindelse med den formelle undersøgelse fremlagt opdaterede tal, der viser, at det teoretiske kraftvarmetillæg for de 20 første virksomheder, der er berettigede til BeSAR (i forhold til forbrug), ville udgøre mellem 0,8 % og 6 % (baseret på 2015-tal) af selskabernes NVT, og det fulde kraftvarmetillæg (0,445 eurocent/kWh) ville udgøre mellem 1 % og 11 % af BVT.

⁽¹⁵⁾ Antagelse: Elektricitetsstarif efter nedsættelse af EEG-tillæg 11,2 eurocent/kWh.

- (67) De har også fremlagt følgende simulering for at illustrere et fuldt tillægs mulige virkning på virksomhederne:

Tabel 4

Simulering af virkningen af et fuldt tillæg

	Teoretisk kraftvarme-tillæg	Tillæg efter 2016-kraftvarmeloven	Slutforbruger	Forbrug (GWh)	Byrden med/uden begunstiggelse (GWh)	Byrde efter kraftvarmeloven KWKG 2016 (EUR)	Forøgelse af byrden med faktor
Kat. B	0,255	0,04	Sektor 1	10	0,0255	8 050	3,17
			Sektor 2	100	0,255	44 050	5,79
Kat. C	0,255	0,03	Sektor 3	1 000	2,55	304 150	8,38

- (68) Tyskland har endelig understreget, at byrden af kraftvarmetillægget forøger den byrde, der allerede følger af EEG-tillægget.

5. DETALJERET BESKRIVELSE AF DEN ANMELDTE STØTTEORDNING, DER HAR VÆRET GENSTAND FOR FORELØBIG UNDERSØGELSE (SA.47887)

- (69) Den støtte til nye kraftvarmeværker med en installeret effekt på mellem 1 og 50 MW_{el}, der blev anmeldt af de tyske myndigheder som SA.42393 (2015/N) og godkendt ved åbningsafgørelsen, skal tildeles fra vinteren 2017/18 til operatører, der udvælges gennem udbud (jf. åbningsafgørelsens betragtning 91). Deltagelsen i disse udbud blev gjort betinget af, at hele elproduktionen i kraftvarmeværket tilføres det offentlige net, og at i modsat fald, dvs. hvis elproduktionen fra kraftvarmeværket forbruges direkte af ejeren af kraftvarmeværket eller bliver tilført et lukket net uden først at være tilført det offentlige net, vil det pågældende værk ikke være berettiget til at deltage i udbuddet. De tyske myndigheder havde tilkendegivet, at de ikke uden denne udelukkelse ville have kunnet sikre lige vilkår i forbindelse med udbuddet. Myndighederne oplyste, at da der indrømmes nedsættelse af EEG-tillægget til den elektricitet, som kraftvarmeværker producerer til eget forbrug, ville kraftvarmeværker, der producerer til eget forbrug, have haft en systematisk fordel frem for kraftvarmeværker, der tilfører elektricitet til elnettet (jf. åbningsafgørelsens betragtning 94).
- (70) Den 29. marts 2017 meddelte de tyske myndigheder Kommissionen, at de overvejede at anvende bemyndigelsen ifølge KWKG 2016, § 33a, stk. 2, litra b), bb), som ændret, med henblik på at give kraftvarmeværker, hvis elektricitet tilføres et lukket distributionsnet i stedet for at blive tilført det offentlige net, mulighed for at deltage i udbuddet. Kraftvarmeværker, der producerer til eget forbrug, vil imidlertid fortsat være udelukket fra deltagelse i udbud og berøres ikke af den anmeldte ændring.
- (71) Med hensyn til kraftvarmeværker i lukkede distributionsnet har de tyske myndigheder oplyst, at udelukkelsen oprindeligt var baseret på følgende antagelser: Når produktion og forbrug sker i samme lukkede net, kan netafgifterne være lavere end i en konstellation, hvor hele forbruget er produceret af kraftvarmeværker uden for det lukkede distributionsnet. Dette kan — under visse omstændigheder — give operatøren af kraftvarmeværket i det lukkede net mulighed for at opnå en bedre pris for den producerede elektricitet sammenlignet med en operatør, der tilfører elektricitet til det offentlige net. I et udbud, hvor operatørerne konkurrerer om et fast tillæg, som vil blive betalt oven i markedsprisen, kunne operatører af kraftvarmeværker, der skal producere til lukkede distributionsnet, have opnået af en konkurrencefordel, og hvis denne konkurrencefordel havde været systematisk og væsentlig, ville den have gjort det muligt for de pågældende operatører at byde strategisk over deres omkostninger, hvilket ville have ført til en overkompensation. De tyske myndigheder tilføjede, at ovennævnte virkning også kan være mulig uden for lukkede distributionsnet, men at en fordel for operatøren af et kraftvarmeværk kun er mulig, hvis kun få slutforbrugere er tilsluttet det samme net. Derfor fører virkningen generelt ikke til konkurrenceforvridding i et offentligt net.
- (72) Men efter at have foretaget en nærmere undersøgelse af spørgsmålet har de tyske myndigheder konstateret, at lukkede distributionsnet forekommer i forskellige konstellationer, og at der generelt ikke spares netafgifter, eller besparelserne er temmelig beskedne, og at den risiko for strategisk budgivning, der er nævnt i betragtning 71 ovenfor, er meget lavere end antaget. Den konklusion kan drages af en række observationer, som de tyske myndigheder har kunnet foretage i mellemtiden.

- (73) For at der kunne være tale om strategiske bud, ville kraftvarmeværket for det første være nødt til at opnå en meget bedre pris for den producerede elektricitet, hvilket indebærer, at besparelsen på netafgifter er betydelig. For at en målelig virkning opnås, måtte produktionen for en stor dels vedkommende sælges til lokalt forbrug. Ellers ville der ikke være noget potentiale for at opnå bedre priser.
- (74) For det andet er det alle slutforbrugere i det lukkede distributionsnet, der nyder godt af lavere netafgifter, uanset om de indgår en energiforsyningskontrakt med kraftvarmeoperatøren eller ej. Derfor ville kraftvarmeoperatøren skulle indgå kontrakter med alle eller i hvert fald flertallet af slutforbrugere. Hvis der er mange slutforbrugere tilsluttet det lukkede distributionsnet, vil sandsynligvis forekomme gratistadfærd. Slutforbrugere ikke ville være villige til at betale kraftvarmeoperatøren højere priser, idet netafgifterne alligevel ville være lavere. Da kraftvarmeværker er langfristede aktiver, skal operatøren ligeledes sørge for at have langtidskontrakter med hovedparten af de slutforbrugere, der er tilsluttet det lukkede distributionsnet, hvilket igen reducerer muligheden for at opnå (meget) højere priser fra slutforbrugere.
- (75) For det tredje er slutforbrugere i lukkede distributionsnet ofte industrielle brugere, der er berettigede til nedsatte netafgifter på grund af forskellige undtagelser i § 19 i bekendtgørelsen om elektricitetsnetafgifter (*Stromnetzentgeltverordnung*). Da nedsættelserne er baseret på den pågældende forbrugers stabile eller individuelle forbrugsprofil og ikke på det forhold, at nettet er et lukket distributionsnet, er der kun ringe eller ingen margen for væsentlige reduktioner af netafgifterne, som kunne bruges til at forhandle højere priser.
- (76) Som følge heraf bemærkede de tyske myndigheder, at den formodede konkurrencefordel ikke nødvendigvis var væsentlig og heller ikke ville være systematisk, hvorved risikoen for strategisk budgivning også ville være meget lavere end oprindelig frygtet (hvis den overhovedet eksisterende). De tyske myndigheder overvejer derfor nu at tillade, at kraftvarmeværker, der producerer elektricitet, som tilføres et lukket net, deltager i udbud uden yderligere ændringer i udformningen af udbuddet. Hvis yderligere undersøgelser under den igangværende lovgivningsprocedure viser, at der fortsat er konkurrenceforvridning, og at specifikke foranstaltninger i udformningen af udbuddet er nødvendige, har de tyske myndigheder forpligtet sig til at anmelde disse virkninger og eventuelle modforanstaltninger til Kommissionen. Under alle omstændigheder har de tyske myndigheder forpligtet sig til i evalueringen af støtteordningen for kraftvarme også at medtage kraftvarmeværker, der producerer elektricitet, som tilføres lukkede distributionsnet.
- (77) De tyske myndigheder har bekræftet, at de pågældende kraftvarmeværker er de værker, der er beskrevet i betragtning 23 og 63 i åbningsafgørelsen, og for hvilke de tyske myndigheder havde fremsendt følgende beregninger af de samlede normaliserede omkostninger ved produktion af energi (»LCOE«).

Tabel 5

LCOE-beregninger for projekter gennemført af leverandører, uden for BesAR, med større effekt end 100 kWel, over 15 år (2016-2030) op til 10 MW og over 20 år (2016-2035) over 10 MW, diskonteringsats 30 % pr. år — i eurocent/kWh (2013-priser)

Sektor, hvori leverandørens kunde driver virksomhed	Fremstilling af komponenter til biler	Bilproducent	Bilproducent	Bilproducent	Bilproducent	Bilproducent
Anlægstype	Kraftvarmeværk 5	Kraftvarmeværk 5	Damp-turbine 1	Gasturbine 1	Kraftvarmeværk 6	Gas-damp-kraftværk 1
Installeret effekt	2 000 kW	2 000 kW	5 000 kW	10 000 kW	10 000 kW	20 000 kW
Fuldlasttimer	4 500 h/år	8 000 h/år	5 500 h/år	5 500 h/år	5 500 h/år	5 000 h/år
Andel eget forbrug	50 %	100 %	100 %	100 %	100 %	80 %
LCOE	10,42	7,22	12,13	8,42	8,49	11,56
Gennemsnitlig markedspris	6,77	6,25	6,25	6,25	6,25	5,87
Forskellen mellem LCOE og markedsprisen	3,65	0,97	5,88	2,17	2,24	5,7

- (78) Ligesom de andre kraftvarmeværker, der kan deltage i udbuddene, skal de være højtydende kraftvarmeværker for at være berettigede hertil.
- (79) Støtten til kraftvarmeværker, der udvælges ved udbuddet, vil blive givet som tillæg oven i markedsprisen i 30 000 driftstimer ved fuld last. Der betales intet tillæg, når værdien af timekontrakter er nul eller negativ på spotmarkedet (dagen før) for Tyskland (§ 7, stk. 8, i KWKG 2016 som anmeldt, § 7, stk. 7, i KWKG 2016 som ændret). Den elektricitet, der produceres i denne periode, medregnes ikke ved opgørelsen af antallet af fuldlasttimer, hvori der kan ydes støtte. Kraftvarmeoperatøren er også ansvarlig for balancering.

6. VURDERING AF NEDSÆTTELSENE AF KRAFTVARMETILLÆGGET

6.1. Statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1

- (80) I traktatens artikel 107, stk. 1, fastsættes, at »Bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
- (81) For at afgøre, om en foranstaltning udgør statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1, skal Kommissionen vurdere, om foranstaltningen:
- a) giver visse virksomheder eller visse sektorer en fordel (selektiv fordel)
 - b) kan tilregnes staten og involverer statsmidler
 - c) fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene
 - d) kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

6.1.1. Selektiv fordel

- (82) Som Domstolen erindrer om i sin dom af 21. december 2016 i de forenede sager Kommissionen mod World Duty Free Group og Kommissionen mod Banco Santander og Santusa ⁽¹⁶⁾, er det for at fastslå, om en beskatningsforanstaltning eller en afgift er selektiv, nødvendigt at efterprøve, om foranstaltningen indfører en differentiering mellem erhvervsdrivende, som i betragtning af det formål, der forfølges med det berørte generelle skattesystem, befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, som ikke er begrundet i det pågældende systems art og opbygning.
- (83) I sin åbningsafgørelse havde Kommissionen fundet, at kraftvarmetillægget principielt skal betales for hver kWh, der leveres til slutforbrugere via det offentlige net eller det lukkede distributionsnet, der drives af de respektive netoperatører. At tillægget er et ensartet tillæg pr. kWh. Som beskrevet i afsnit 2.2.1 og 2.3 ovenfor forblev systemet til fastlæggelse af tillægsbeløbet stort set uforandret i KWKG 2016 som ændret og er fortsat baseret på princippet om et ensartet kraftvarmetillæg. Den almindelige kraftvarmetillæg udgjorde 0,445 eurocent/kWh i 2016 og udgør 0,438 eurocent/kWh i 2017.
- (84) Ved at begrænse kraftvarmetillægget til henholdsvis 0,04 eurocent/kWh og 0,03 eurocent/kWh reducerer KWKG 2016 som anmeldt dermed kraftvarmetillægget for virksomheder, der opfylder betingelserne for at være slutforbrugere i kategori B eller C, og fritager dem således for en byrde, som de normalt skulle bære. Ved endvidere at begrænse kraftvarmetillægget til henholdsvis 0,056 eurocent/kWh i 2016, 0,06 og 0,08 eurocent/kWh i 2017 og 0,12 og 0,16 eurocent kWh i 2018 reducerer KWKG 2016 som ændret den økonomiske byrde for virksomheder, der opfylder betingelserne for at være slutforbrugere i kategori B eller C, og fritager dem således for en byrde, som de normalt skulle bære. Ved endelig at begrænse kraftvarmetillægget til 15 % af det fulde tillæg (og til 0,5 % eller 4 % af deres BVT) for de elektricitetsintensive brugere, der opfylder betingelserne i betragtning 20 ovenfor, reducerer KWKG 2016 som ændret den økonomiske byrde for virksomheder, der opfylder betingelserne for at være slutforbrugere i kategori B eller C, og fritager dem således for en byrde, som de normalt skulle bære. En sådan nedsættelse udgør en fordel ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Dom af 21. december 2016, Kommissionen mod World Duty Free gruppe, forenede sager C-20/15 P og C-21/15 P, ECLI:EU:C:2016:981, præmis 60.

⁽¹⁷⁾ Dom af 11. december 2014, Østrig mod Kommissionen, sag T-251/11, ECLI:EU:T:2014:1060, præmis 112; dom af 10. maj 2016, Tyskland mod Kommissionen, sag T-47/15, ECLI:EU:T:2016:281, præmis 55.

- (85) Fordelen er også selektiv. For så vidt angår kategori C er nedsættelsen nemlig begrænset til kun at gælde for fremstillingssektoren. Inden for denne sektor gives nedsættelsen endvidere kun til virksomheder med et årligt forbrug over 1 GWh, og som har elektricitetsomkostninger, der udgør mere end 4 % af deres omsætning (hvilket udelukker andre fremstillingssektorer, da de typisk ikke når disse værdier, jf. betragtning 127 i åbningsafgørelsen). Samme bemærkning gælder for nedsættelser til elektricitetsintensive brugere, der opfylder betingelserne i betragtning 20 ovenfor. Nedsættelserne er selektive, da de kun gives til virksomheder inden for bestemte sektorer, og inden for den givne sektor indrømmes nedsættelserne kun til virksomheder, der når 1 GWh i forbrug på et givet forbrugssted, og når de når en bestemt tærskel for elektricitetsintensitet.
- (86) For kategori B er fordelene begrænset til virksomheder, der når et årligt forbrug på 1 GWh. Kommissionen bemærker endvidere, at selvom kategori B synes åben for alle sektorer, udelukker 1 GWh-tærsklen de facto flere af økonomiens sektorer og virksomheder, som typisk aldrig når op til forbrugstærsklen.
- (87) Men i lyset af det formål, der forfølges med tillægget (at bidrage til støtten til kraftvarme), er slutforbrugerne af kategori B eller C og elektricitetsintensive brugere i en sammenlignelig retlig og faktisk situation. Navnlig forbruger disse slutforbrugere elektricitet tilført det offentlige net eller lukkede net i lighed med slutforbrugerne i kategori A. De har også på lignende måde som slutforbrugere i kategori A fordele af det lavere niveau af CO₂-emissioner pga. støtte til kraftvarmeværker med høj energieffektivitet finansieret af kraftvarmetillægget.
- (88) De tyske myndigheder er ikke fremkommet med bemærkninger til spørgsmålet om foranstaltningens selektivitet.
- (89) BV Glas synes at hævde, at det forhold, at nedsættelsen er begrænset til fremstillingssektoren, ville ligge inden for systemets rammer, idet virksomheder inden for fremstillingssektorerne generelt er pristagere og ikke kan vælte deres ekstra omkostninger over på deres kunder, mens servicesektoren i almindelighed ville kunne vælte tillæggene over på kunderne.
- (90) Kommissionen bemærker indledningsvis hertil, at når den har fastslået, at en given foranstaltning skaber forskelle mellem virksomheder, der med hensyn til formålet med den pågældende foranstaltning er i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, er det den medlemsstat, der har indført en sådan differentiering mellem virksomheder med hensyn til byrder, som skal godtgøre, at det faktisk er berettiget på grund af det omhandlede systems karakter og generelle ordning⁽¹⁸⁾. De tyske myndigheder har ikke hævdet, at nedsættelserne ville være i overensstemmelse med kraftvarmetillæggets karakter og generelle ordning. Navnlig har de ikke hævdet, at kraftvarmetillægget skulle hvile på det princip, at kraftvarmetillægget kun pålægges virksomheder, hvis de kan vælte deres ekstra omkostninger over på deres kunder. Dertil kommer, at betingelserne for at blive omfattet ikke støtter den — ikke-underbyggede — antagelse, at den normale opkrævningsordning for kraftvarmetillægget hviler på princippet om, at kraftvarmetillægget kun pålægges virksomheder, hvis de kan vælte deres ekstra omkostninger over på deres kunder.
- (91) For det første afhænger berettigelsen til nedsættelser efter KWKG 2016 som anmeldt ikke af, at virksomhederne beviser, at de ikke kan vælte deres ekstra udgifter over på deres kunder. For det andet er der ikke fremsendt oplysninger, der viser, at ingen sektorer og virksomheder, som er omfattet af kategori B- og C-nedsættelser, rent faktisk kan overvælte deres ekstra omkostninger, mens alle de, der er udelukket fra nedsættelser, kan overvælte deres ekstra omkostninger. For det tredje er BV Glas' argumenter om, at det er normalt, at nedsættelserne skulle være begrænset til virksomheder i fremstillingssektoren, i strid med, at der ydes nedsættelser til kategori B-slutforbrugere. De kan nemlig være aktive inden for servicesektoren og behøver ikke at være elektricitetsintensive. Hvad angår KWKG 2016 som ændret har de tyske myndigheder ikke gjort gældende, at kraftvarmetillægget var baseret på slutforbrugernes mulighed for at overvælte omkostningerne. Manglende mulighed for at overvælte omkostninger er heller ikke en formel betingelse for berettigelse til nedsættelserne.
- (92) Kommissionen konkluderer derfor, at nedsættelserne ikke kan anses for at ligge inden for rammerne af kraftvarmetillæggets system, og fastholder sin konklusion om, at de nedsættelser, der undersøges, udgør en selektiv fordel for dem, der er omfattet af nedsættelserne.
- (93) De tyske myndigheder indsatte også § 27b i KWKG 2016 som ændret, hvori bestemmes, at elektricitet, der lagres, bliver omfattet af kraftvarmetillægget, når den trækkes ud af lagerfaciliteten, og ikke når den ledes ind i lagerfaciliteten. Kommissionen finder, at den nævnte bestemmelse er i overensstemmelse med kraftvarmetillæggets karakter og generelle ordning (og således ikke udgør en selektiv fordel), idet den tager sigte på at undgå

⁽¹⁸⁾ Dom af 8. september 2011, Kommissionen mod Nederlandene, sag C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, præmis 62.

dobbeltbeskatning, hvilket er et princip, der er almindeligt anvendt i skatte- og afgiftssystemer. Bestemmelsen er i overensstemmelse med princippet om, at tillægget forfalder, når elektriciteten tages fra nettet og forbruges. Tyskland har redegjort for, at elektricitet, der lagres i lagerfaciliteten, endnu ikke er forbrugt. Kommissionen finder derfor, at fritagelsen efter § 27b i KWKG 2016 som ændret ikke er selektiv.

6.1.2. Statsmidler og tilregnelser til staten

- (94) Kommissionen konstaterede i sin åbningsafgørelse, at nedsættelserne kunne tilregnes staten, da alle nedsættelser blev givet ved lov (KWKG 2016) og således kunne tilregnes staten. Endvidere bemærkede Kommissionen, at BAFA (dvs. Forbundskontoret for økonomi og eksportkontrol, en højere forbundsmyndighed underordnet Forbundsministeriet for økonomi og energi) har til opgave at sikre, at kun berettigede operatører modtager støtten.
- (95) Kommissionen fandt endvidere i sin åbningsafgørelse, at nedsættelserne blev finansieret af statsmidler.
- (96) I den henseende bemærkede Kommissionen indledningsvis, at Tyskland for at finansiere støtten til kraftvarme indførte et særligt tillæg, kraftvarmetillægget (jf. KWKG 2016, § 26, som anmeldt, og KWKG 2016, § 26, som ændret, om indførelse af kraftvarmetillægget og tilladelse til netoperatørerne til at pålægge slutforbrugere kraftvarmetillægget), og definerede dets formål (dvs. finansieringen af statens politik på energiområdet: støtte til kraftvarme og investeringstilskud til lagring og fjernvarme-/fjernkølenet) samt metoden til at bestemme dets størrelse, som for nogle kategorier af slutforbrugere er fastsat direkte af staten (kategori B- og kategori C-slutforbrugere og elektricitetsintensive brugere). Desuden bliver underskud og overskud af de opkrævede kraftvarmetillæg (i forhold til den støtte, der behøves) korrigeret det efterfølgende år, således at netoperatørerne bliver fuldt ud kompenseret for de ekstra omkostninger som følge af forpligtelsen til at betale støtten, men også således, at de ikke kan bruge indtægten fra tillægget til andet end finansieringen af støtten til kraftvarmeværkers elproduktion, varme- og kølelagerfaciliteter og fjernvarme-/fjernkøling. På den baggrund konkluderede Kommissionen, at staten ligesom i den sag, der gav anledning til dommen af 19. december 2013 i sagen Association Vent de Colère!⁽¹⁹⁾, med KWKG 2016 havde oprettet et system, hvor netoperatørernes omkostninger i forbindelse med støtte til kraftvarmeværkers elproduktion, lagerfaciliteter og fjernvarme-/fjernkølenet fuldt ud kompenseres af det kraftvarmetillæg, der pålægges de endelige elforbrugere. Denne omstændighed adskiller den foreliggende sag fra den, der gav anledning til dommen af 13. marts 2001 i sagen PreussenElektra⁽²⁰⁾, idet elektricitetsleverandørerne i sidstnævnte sag måtte finansiere meromkostningerne af egne midler. Desuden udgør hverken den støtte til kraftvarme, der ydes til producenter af kraftvarmeelektricitet, eller de investeringstilskud, der ydes til operatører af fjernvarme-/fjernkølenet og lagerfaciliteter, betalinger eller honorarer for varer eller tjenesteydelser. Støtten til kraftvarme betales nemlig af netoperatørerne til operatører af kraftvarmeværker, selv om elektriciteten ikke sælges til netoperatørerne, men til tredjeparter; i visse tilfælde forbruges den endda af operatøren af kraftvarmeværket selv. Ejendomsretten til fjernvarme-/fjernkølenet og lagerfaciliteter forbliver også hos den operatør, der anmoder om tilskuddet, og udbetalingen af tilskuddet tillægger ikke elnetoperatørerne nogen rettighed i forhold til de pågældende fjernvarme-/fjernkølenet og lagerfaciliteter (om støtte til fjernvarme-/fjernkølenet og lagerfaciliteter, se betragtning 33-45 i åbningsafgørelsen).
- (97) Kommissionen bemærkede endvidere i åbningsafgørelsen, at transmissionsnetoperatører spiller en særlig rolle i systemet. De har fået til opgave at beregne kraftvarmetillægget på grundlag af metoden i KWKG 2016 og styre pengestrømmene i relation til kraftvarmetillægget. Den økonomiske byrde som følge af støtten til kraftvarme, fjernvarmenet og varmesystemer overdrages fuldt ud til dem; de skal så sørge for, at den økonomiske byrde fordeles ligeligt mellem transmissionsnetoperatørerne (i forhold til slutforbrugere i kategori A, B og C, der er tilsluttet deres net), og de får overført kraftvarmetillægget fra distributionsnetoperatørerne for at blive kompenseret for den økonomiske byrde, der følger af støtten. De skal også advare BAFA, i tilfælde af at budgettet

⁽¹⁹⁾ Dom af 19. december 2013, Vent De Colère m.fl., sag C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851.

⁽²⁰⁾ Dom af 13. marts 2001, PreussenElektra, sag C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

bliver overskredet. I den forbindelse er der ligheder med situationen for Samenwerkende Elektriciteits-Productie-bedrijven NV i den sag, der gav anledning til dommen af 17. juli 2008 i sag Essent Netwerk Noord ⁽²¹⁾, og situationen for transmissionssystemoperatørerne i den sag, der gav anledning til dommen af 10. maj 2016 i sagen Spanien mod Kommissionen (EEG 2012) ⁽²²⁾.

- (98) Desuden havde Kommissionen i sin åbningsafgørelse fundet, at følgende forhold bekræftede, at kraftvarmetillægget er under statslig kontrol: Kraftvarmetillægget skal placeres på en separat konto, så tilsynsmyndigheden kan kontrollere, at der ikke foreligger krydssubsidiering mellem de forskellige aktiviteter. Dernæst kræver loven, at faktureringen mellem transmissionsnetoperatører skal kontrolleres af en revisor. Endelig begrænser loven også foranstaltningens samlede budget og kraftvarmetillæggets samlede beløb. Når der er risiko for, at budgettet vil blive overskredet, skal transmissionsnetoperatørerne advare BAFA, som derefter beregner nye, men reducerede støttesatser for at sikre, at budgettet ikke overskrides. Dette er en yderligere bekræftelse på, at kraftvarmetillægget er midler, der kontrolleres af staten.
- (99) De tyske myndigheder er ikke fremkommet med bemærkninger til dette punkt. BV Glas har bemærket, at foranstaltningen ikke udgør statsstøtte, idet den ikke belaster statsbudgettet. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at ifølge fast retspraksis behøver midler ikke gå gennem statsbudgettet for at blive betragtet som statsmidler. Det er tilstrækkeligt, at de er under stadig offentlig kontrol ⁽²³⁾. Fordele, der ydes direkte eller indirekte gennem statsmidler, skal nemlig betragtes som støtte efter traktatens artikel 107, stk. 1. Sondringen mellem støtte ydet af staten og støtte ydet ved hjælp af statsmidler har til formål at sikre, at støttebegrebet ikke alene omfatter støtte ydet direkte af staten, men ligeledes støtte ydet af offentlige eller private organer, der er udpeget eller oprettet af staten ⁽²⁴⁾.
- (100) På baggrund af disse oplysninger fastholder Kommissionen sin konklusion om, at kraftvarmetillægget anses for statsmidler, og at de nedsatte kraftvarmetillægssatser også finansieres af statsmidler. Disse nedsættelser er finansieret af statsmidler som støtte til kraftvarme. Enhver nedsættelse af kraftvarmetillægget har været fastsat i loven og involveret statskontrol i samme omfang som det fulde kraftvarmetillæg (se ovenfor). Dermed må også nedsættelsen af kraftvarmetillægget anses for finansieret af statsmidler ⁽²⁵⁾.

6.1.3. Virkningen for samhandelen og konkurrencen

- (101) Nedsættelserne af kraftvarmetillæggene kan fordreje konkurrencen mellem virksomheder inden for samme sektor, da ikke alle virksomheder er berettigede (afhængigt af deres forbrugsniveau og/eller den relative betydning af elektricitetsomkostninger i forhold til omsætning og/eller afhængigt af den relative størrelse af elektricitetsomkostningerne sammenholdt med BVT), og må også antages at kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater og konkurrencen med virksomheder i andre medlemsstater. De virksomheder, der er omfattet af nedsættelsen, er da også typisk aktive i bestemte fremstillingssektorer, hvor elektriciteten udgør en større andel af produktionsomkostningerne (metalindustri, papirindustri og kemisk sektor, glasindustrien, raffinaderier, træindustrien, fødevarer og foder, se åbningsafgørelsens betragtning 127 og også tabel 3 ovenfor). Virksomheder inden for sektorer som kemi- og papirindustrien, bil- og reservedelsindustrien, er i konkurrence med virksomheder i andre medlemsstater.
- (102) BV Glas anførte, at der ikke var nogen indvirkning på konkurrencen, men forklarede ikke hvorfor. BV Glas synes at mene, at der ikke vil være nogen indvirkning på konkurrencen, fordi foranstaltningen har til formål at mindske en konkurrencemæssig ugunstig situation i forhold til virksomheder i andre medlemsstater. Da kraftvarmetillæg

⁽²¹⁾ Dom af 17. juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl., sag C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413.

⁽²²⁾ Dom af 10. maj 2016, Tyskland mod Kommissionen, sag T-47/15, ECLI:EU:T:2016:281.

⁽²³⁾ Dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen, sag C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, præmis 37, og dom af 10. maj 2016, Tyskland mod Kommissionen, sag T-47/15, ECLI:EU:T:2016:281, præmis 83.

⁽²⁴⁾ Se herom dom af 22. marts 1977, Steinike & Weinlig, sag C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, præmis 21; dom af 17. marts 1993, Sloman Neptun mod Bodo Ziesemer, forenede sager C-72/91 og C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, præmis 19, og dom af 10. maj 2016, Tyskland mod Kommissionen, T-47/15, ECLI:EU:T:2016:281, præmis 81.

⁽²⁵⁾ Se også dom af 10. maj 2016, Tyskland mod Kommissionen, sag T-47/15, ECLI:EU:T:2016:281, præmis 112, og dom af 11. december 2014, Østrig mod Kommissionen, sag T-251/11, ECLI:EU:T:2014:1060, præmis 76.

også eksisterer i andre medlemsstater (f.eks. i Frankrig ⁽²⁶⁾), understøttes dette argument ikke af fakta. Desuden er det fast retspraksis, at den omstændighed, at en medlemsstat gennem en ensidig foranstaltning søger at harmonisere konkurrencevilkårene mellem medlemsstaterne, ikke kan fratage denne foranstaltning dens karakter af statsstøtte ⁽²⁷⁾.

6.1.4. Konklusion vedrørende spørgsmålet om eksistensen af statsstøtte

- (103) Kommissionen konkluderer derfor, at de nedsættelser af kraftvarmetillægget, der gives kategori B- og C-slutforbrugere og elektricitetsintensive brugere i medfør af KWKG 2016, involverer statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107.

6.2. Eksisterende støtte/ny støtte og støttens lovlighed

- (104) BV Glas har understreget, at KWKG 2016 ligner KWKG 2002 meget og derfor udgør eksisterende støtte.
- (105) Kommissionen bemærker imidlertid, at selv om der er mange ligheder mellem KWKG 2002 og KWKG 2016, kan det ikke føre til den konklusion, at den støtteordning, der består i nedsættelser af kraftvarmetillægget som fastsat i KWKG 2016, vil kunne betegnes som en eksisterende støtteordning.
- (106) Ganske vist blev loven af 12. maj 2000 om beskyttelse af elproduktion på basis af kraftvarme («KWKG 2000»), der var en af forløberne for KWKG 2016, af Kommissionen anset for ikke at involvere statsstøtte ⁽²⁸⁾. Men som nævnt i Kommissionens åbningsafgørelse (betragtning 288) blev KWKG 2000 afskaffet allerede i 2002 og afløst af KWKG 2002, som senere blev afløst af KWKG 2016.
- (107) Støtten kan derfor ikke betragtes som eksisterende støtte, især da der er flere væsentlige forskelle mellem KWKG 2000 og KWKG 2016 og faktisk allerede mellem KWKG 2000 og KWKG 2002.
- (108) Den første forskel er, at nedsættelserne af kraftvarmetillægget, som er genstand for den formelle undersøgelse, ikke fandtes i KWKG 2000, og Kommissionen undersøgte dem ikke i sin beslutning af 22. maj 2002 om statsstøtte NN 68/2000 — Tyskland — Lov om beskyttelse af el, der udvikles ved kombineret kraftvarme-produktion af 12. maj 2000 ⁽²⁹⁾.
- (109) Hertil kom, at KWKG 2000 simpelthen pålagde en købsforpligtelse sammen med den pris, der skulle betales for den pågældende ydelse. Der skete en byrdefordeling mellem netoperatørerne. Loven fastsatte imidlertid ikke noget kraftvarmetillæg til finansiering af støtten, og som nævnt i den foregående betragtning var der intet nedsat kraftvarmetillæg for visse kategorier af slutforbrugere.
- (110) KWKG 2016 adskiller sig fra KWKG 2000 på følgende punkter: For det første er købsforpligtelsen blevet erstattet af en forpligtelse til at betale et tillæg for elektricitet, der som oftest ikke købes af netoperatøren. For det andet gives der ifølge KWKG 2016 også støtte til elektricitet til eget forbrug, dvs. støtte, der ikke engang tilføres de net, der drives af netoperatører. For det tredje gives der ifølge KWKG 2016 også støtte til varmelagring og fjernvarmenet, dvs. infrastruktur, der ikke er relateret til elektricitetsnettet. For det fjerde garanterer loven, at netoperatørerne fuldt ud kompenseres for deres ekstraomkostninger gennem det kraftvarmetillæg, der er indført ved loven, og transmissionsnetoperatørerne centraliserer pengestrømmene i forbindelse med tillægsbetalinger og kraftvarmetillægget. Kraftvarmetillægget er et ensartet tillæg pr. kWh for alle net. For det femte indeholder loven et maksimalt budget, som også begrænser stigningen i kraftvarmetillægget. Og for det sjette lægger KWKG 2016 loft over kraftvarmetillægget for kategori B- og kategori C-slutforbrugere. Endelig kan der kun opnås støtte til kraftvarmeværker, fjernvarmenet mv., efter at der er indhentet tilladelse fra BAFA. En sådan bekræftelse af støtteberettigelsen eksisterede ikke i KWKG 2000.

⁽²⁶⁾ Kommissionens afgørelse af 27. marts 2014 om statsstøtte SA.36511 (2014/C) (ex 2013/NN) — Frankrig — Reform af støttemekanisme til fordel for vedvarende energi og lofter for CSPE-afgiften — Opfordring til at fremsætte bemærkninger efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT C 348 af 3.10.2014, s. 78).

⁽²⁷⁾ Dom af 1. februar 2017, Portovesme mod Kommissionen, C-606/14 P, ECLI:EU:C:2017:75, præmis 91.

⁽²⁸⁾ Kommissionens beslutning af 22. maj 2002 om statsstøtte NN 68/2000 — Tyskland — Lov om beskyttelse af el, der udvikles ved kombineret kraftvarme- og elproduktion af 12. maj 2000 (EFT C 164 af 10.7.2002, s. 5).

⁽²⁹⁾ Ibidem.

- (111) Allerede i KWKG 2002 er der foretaget en række vigtige ændringer i forhold til KWKG 2000: forpligtelse til at betale et tillæg oven i markedsprisen (i stedet for simpel pligt til køb af elektricitet til en given pris), garanti ifølge loven for, at netoperatører vil blive kompenseret for de ekstra omkostninger, der følger af forpligtelsen til at betale tillægget, indførelse af det ensartede kraftvarmetillæg, transmissionsnetoperatørernes centrale rolle i forbindelse med centraliseringen af pengestrømmene i forbindelse med støttebetalinger og kraftvarmetillæg samt indførelse af lofter over kraftvarmetillæg for to kategorier af slutforbrugere (gruppe B og gruppe C). Også pligten til at indhente tilladelse fra BAFA for at opnå adgang støtte blev indført i 2002. I 2009 blev KWKG 2002 ændret med henblik på at tilvejebringe støtte til eget forbrug og fjernvarmenet. I 2012 blev KWKG 2002 ændret til også at omfatte støtte til varme- og kølelagerfaciliteter samt fjernkølenet. Budgetbegrænsningen blev indført ved KWKG 2016.
- (112) På grundlag af disse forhold konkluderer Kommissionen således, at KWKG 2016 deler en række karakteristika med KWKG 2002, men at ordningen ikke kan betragtes som en eksisterende støtteforanstaltning, idet beslutningen i sag NN 68/2000 ⁽³⁰⁾ ikke angik KWKG 2002, men derimod KWKG 2000, og idet KWKG 2016 frembyder en række væsentlige ændringer i forhold til KWKG 2000.
- (113) Lighederne mellem KWKG 2002 og KWKG 2016 (forpligtelse til at betale et tillæg oven i markedsprisen, garanti ifølge loven for, at netoperatører vil blive kompenseret for de ekstra omkostninger, der følger af forpligtelsen til at betale tillægget, indførelse af et ensartet kraftvarmetillæg og indførelse af et nedsat kraftvarmetillæg for visse slutforbrugere, transmissionsnetoperatørernes centrale rolle i forbindelse med centraliseringen af pengestrømmene i forbindelse med støttebetalinger og kraftvarmetillæg, tilladelse fra BAFA for at opnå adgang til støtte) og forskellene i forhold til KWKG 2000 fører faktisk til den konklusion, at de nedsættelser af kraftvarmetillægget, der blev givet ifølge KWKG 2002, allerede kunne betegnes som statsstøtte. Kommissionen erkender, at i henhold til artikel 1, litra a), nr. iv), sammenholdt med artikel 17 i forordning (EU) 2015/1589 er det kun de nedsættelser af kraftvarmetillæg, der blev ydet ti år før den 24. oktober 2016, der kan betegnes som eksisterende støtte.
- (114) Desuden forelagde Tyskland tilpasningsplanen fra 2011 og erkendte således udtrykkeligt, at nedsættelser af kraftvarmetillægget fra 2011 indebar ny statsstøtte i forhold til KWKG 2002.

6.3. Forenelighed med det indre marked

- (115) I åbningsafgørelsen konkluderede Kommissionen, at statsstøtten til højeffektive kraftvarmeværker, til lagerfaciliteter og til energieffektive fjernvarme-/fjernkølenet efter KWKG 2016 var forenelig med det indre marked.
- (116) I sin åbningsafgørelse rejste Kommissionen imidlertid tvivl om, hvorvidt det nedsatte kraftvarmetillæg for kategori B- og C-slutforbrugere kunne erklæres foreneligt med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.
- (117) Forenelighedsvurderingen nedenfor omfatter alene de nedsættelser, som er blevet givet til slutforbrugerne i kategori B og C siden 2007, og til de elektricitetsintensive brugere, der er beskrevet i betragtning 20 ovenfor. Nærværende afgørelse omfatter ikke nedsættelser af jernbaneselskabers kraftvarmetillæg. De nævnte nedsættelser blev godkendt ved afgørelse SA.43666 ⁽³¹⁾.
- (118) Loftet over tillægget fritager kategori B- og C-slutforbrugere og elektricitetsintensive brugere for en del af det kraftvarmetillæg, de normalt selv skulle have båret i forbindelse med den daglige drift som led i elektricitetsomkostningerne. Det reducerer dermed driftsomkostningerne for de pågældende virksomheder.
- (119) Traktatens artikel 107, stk. 1, indeholder det generelle princip om forbud mod statsstøtte i Unionen. Traktatens artikel 107, stk. 2, og artikel 107, stk. 3, indeholder undtagelser fra dette princip.
- (120) Som Kommissionen anførte i sin åbningsafgørelse falder nedsættelserne ikke inden for anvendelsesområdet for retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi. For det første kan kraftvarmetillægget ikke betegnes som miljøafgift efter retningslinjernes afsnit 3.7.1. Kraftvarmetillægget forfølger nemlig et specifikt formål, som er finansiering af støtte til kraftvarmeværker. Kraftvarmetillægget har i modsætning til miljøafgifter ikke en adfærdsregulerende virkning (se retningslinjernes punkt 167 og 181). Det tager ikke sigte på at ændre adfærden

⁽³⁰⁾ Ibidem.

⁽³¹⁾ Kommissionens afgørelse af 22. august 2016 om statsstøtte SA.43666 (2015/N) — Tyskland — Reduktion af KWKG-tillægget for jernbaner (EUT C 406 af 4.11.2016, s. 1).

hos betalerne af kraftvarmetillægget selv. Dermed kan vurderingen af nedsættelser af det efter afsnit 3.7.1 udelukkes. Kraftvarmetillægget har mange ligheder med tillæg vedrørende vedvarende energi til finansiering af støtte til elektricitet fra vedvarende energikilder, idet det indirekte forfølger miljømæssige mål om at reducere CO₂-emissioner fra elektricitetsproduktionen via støtte til kraftvarmeproduktion. Retningslinjernes afsnit 3.7.2 finder kun anvendelse på tillæg, der er bestemt til finansieringen af støtte til vedvarende energi, og dækker derfor ikke finansieringen af foranstaltninger vedrørende energieffektivitet som kraftvarmeverker med høj energieffektivitet. Ingen andre af Kommissionens retningslinjer kan finde anvendelse på den anmeldte foranstaltning.

- (121) Kommissionen kan imidlertid erklære en støtteforanstaltning for forenelig direkte i medfør af traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), hvis den er nødvendig og forholdsmæssig, og hvis de positive virkninger for det fælles mål opvejer de negative virkninger på konkurrencen og samhandelen. Disse betingelser anses for opfyldt, hvis følgende spørgsmål besvares bekræftende:

- a) Har støtteforanstaltningen et veldefineret mål af fælles interesse ⁽³²⁾?
- b) Er den rettet mod en situation, hvor støtten kan medføre en væsentlig forbedring, som markedet ikke selv kan levere (f.eks. fordi den afhjælper et markedssvigt)?
- c) Er støtten velegnet til at nå det pågældende mål af fælles interesse (støttens nødvendighed) ⁽³³⁾? Navnlige:
 - Udgør støtteforanstaltningen et velegnet og nødvendigt instrument, dvs. findes der andre mere passende instrumenter?
 - Har den en tilskyndelsesvirkning, dvs. ændrer støtten virksomhedernes adfærd?
 - Står støtteforanstaltningen i et rimeligt forhold til målet, dvs. kunne man opnå samme adfærdsændring med mindre støtte?
- d) Er konkurrenceforvrejningen og påvirkningen af samhandelen så begrænset, at den overordnede afvejning er positiv?

6.3.1. Mål af fælles interesse

- (122) Kommissionen bemærkede i sin åbningsafgørelse, at kraftvarmetillægget er bestemt til finansiering af støtten til højeffektiv kraftvarmeproduktion og dermed indirekte bidrager til virkeliggørelsen af de mål, der forfølges med de pågældende støtteforanstaltninger, dvs. reduktion af miljøbelastningen fra elproduktionen ved at øge energiproduktionens energieffektivitet og nedbringe CO₂-emissioner i elsektoren, hvilket ifølge Kommissionen svarede til et mål af fælles interesse.
- (123) Kommissionen bemærkede også, at nedsættelser af kraftvarmetillæg bestemt til finansiering af støtte til kraftvarmeproduktion også indirekte kan bidrage til formålet med de støtteforanstaltninger, der finansieres af tillæggene (dvs. øge energiproduktionens energieffektivitet og nedbringe CO₂-emissioner fra elektricitetsforbruget), fordi de kan bidrage til at sikre et tilstrækkeligt finansieringsgrundlag for støtteforanstaltningerne selv, på samme måde som reduktioner i finansieringen af støtte til elektricitet fra vedvarende energikilder bidrager til at sikre et tilstrækkeligt finansieringsgrundlag for støtte til elektricitet fra vedvarende energikilder (se retningslinjernes afsnit 3.7.2 og navnlig retningslinjernes punkt 182). Hvis nedsættelser er nødvendige for at sikre finansieringen af disse støtteforanstaltninger, vil de derfor også indirekte bidrage til de mål, der forfølges med de støtteforanstaltninger, der er undersøgt i afsnit 3.3.1 til 3.3.5 i åbningsafgørelsen.
- (124) Kommissionen bemærkede videre, at EU ikke har fastsat bindende mål for hver medlemsstat for fremstilling af højeffektiv kraftvarmeelektricitet, i modsætning til hvad der er tilfældet for vedvarende energi. Finansieringsbehovet til støtte til kraftvarmeverker er således generelt lavere end finansieringsbehovene til støtte til vedvarende energi, hvilket gør det mindre nødvendigt at finansiere støtteforanstaltninger gennem en afgift på elektricitetsforbruget. Imidlertid er der i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/27/EU ⁽³⁴⁾ fastsat et overordnet mål på 20 % for energieffektivitet og vejledende nationale effektivitetsmål, til hvilke højeffektive

⁽³²⁾ Dom af 14. januar 2009, Kronoply mod Kommissionen, T-162/06, ECLI:EU:T:2009:2, særlig præmis 65, 66, 74 og 75.

⁽³³⁾ Dom af 7. juni 2001, Agrana Zucker und Stärke mod Kommissionen, sag T-187/99, ECLI:EU:T:2001:149, præmis 74, dom af 14. maj 2002, Graphischer Maschinenbau mod Kommissionen, sag T-126/99, ECLI:EU:T:2002:116, præmis 41-43, dom af 15. april 2008, Nuova Agricast, sag C-390/06, ECLI:EU:C:2008:224, præmis 68-69.

⁽³⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/27/EU af 25. oktober 2012 om energieffektivitet, om ændring af direktiv 2009/125/EF og 2010/30/EU samt om ophævelse af direktiv 2004/8/EF og 2006/32/EF (EUT L 315 af 14.11.2012, s. 1).

kraftvarmeværker, energieffektive fjernvarmenet og lagersystemer kan yde et vigtigt bidrag. Derudover er medlemsstaterne forpligtet til at vurdere deres potentiale til gennemførelse af energibesparende foranstaltninger, herunder kraftvarmeværker, fjernvarme og lagerfaciliteter, og til at udnytte dette potentiale. Det betyder, at finansieringsbehovet vedrørende støtteforanstaltninger til energieffektivitet også potentielt kunne blive betydeligt og dermed øge medlemsstaternes behov for at kunne finansiere foranstaltningerne gennem afgifter på energiforbruget. Derudover vil målsætningen om en forbedring af energieffektiviteten på 27 % i 2030, som Det Europæiske Råd godkendte den 23. oktober 2014 ⁽³³⁾, fortsat være en ledetråd for EU og medlemsstaterne på vejen mod yderligere nedbringelse af CO₂-emissioner og yderligere energibesparelser.

- (125) For at undgå, at elforbrugere, der er særligt påvirket af finansieringsomkostningerne ved fremme af højeffektiv kraftvarmeproduktion (og den dermed forbundne fremme af energieffektive fjernvarmenet og varmelagerfaciliteter tilsluttet kraftvarmeværker), skal blive påført en væsentlig konkurrencemæssig ulempe, må Tyskland muligvis give delvise nedsættelser, især da kraftvarmetillægget lægges sammen med EEG-tillægget for at finansiere en række støtteforanstaltninger i elsektoren, der har til formål at nedbringe CO₂-emissioner og bekæmpe klimaændringer. Konkurs eller udflytning af for mange virksomheder, der er særligt påvirket af EEG- eller kraftvarmetillægget, vil da også kunne få finansieringsgrundlaget til at smuldre. For i stedet for at betale et reduceret tillæg ville de pågældende virksomheder ikke bidrage til finansieringen overhovedet, hvilket ville kræve et endnu større finansielt bidrag fra andre slutforbrugere for at finansiere støtten til kraftvarme og dermed reducere accepten af tillægget og dermed støtten til kraftvarme som sådan.
- (126) I sin åbningsafgørelse havde Kommissionen bemærket, at selv om kraftvarmetillægget ikke havde til formål at skabe incitamenter til at reducere energiforbruget, men kun at finansiere energieffektivitetsforanstaltninger, bør det undgås, at nedsættelserne foranlediger virksomhederne til at blive mindre energieffektive, idet dette ville være i strid med formålet med de støttede energieffektivitetsforanstaltninger.
- (127) Hvad angår risikoen for at reducere incitamenterne til at være energieffektiv, har de tyske myndigheder gjort gældende, at nedsættelserne ikke eliminerer incitamenterne for elektricitetsintensive brugere til at være energieffektive, idet kraftvarmetillægget kun udgør en lille del af elektricitetsomkostningerne. Den rene elektricitetspris i sig selv giver på grund af energiomkostningernes store andel af de samlede produktionsomkostninger et incitament til at øge energieffektiviteten (jf. betragtning 62 ff. ovenfor). BV Glas har også gjort gældende, at elektricitetsintensive brugere hele tiden er ansøret til at forbedre energieffektiviteten på grund af den store andel, energipriserne udgør af de samlede produktionsomkostninger (ofte mellem 20 og 50 %).
- (128) Kommissionen er enig i, at for elektricitetsintensive virksomheder, der er eksponeret for international handel, kan den rene elektricitetspris i sig selv give et incitament til at øge energieffektiviteten, idet energi udgør en stor del af produktionsomkostningerne for energiintensive virksomheder. Dette incitament vil være vigtigere for virksomheder, der driver en vis grad af international handel, da konkurrencen tvinger virksomhederne til at være effektive. Da også disse virksomheder skal betale mindst 15 % af kraftvarmetillægget, vil dette minimumsbidrag faktisk styrke de incitamenter, elektricitetsintensive virksomheder, der står over for internationale konkurrence, har til at investere i energibesparende foranstaltninger. Der er dog ikke blevet fremført forhold, der viser, at nedsættelserne ikke ville fjerne incitamentet for virksomheder, der ikke er elektricitetsintensive. De tyske myndigheder har imidlertid begrænset nedsættelserne til elektricitetsintensive brugere, der er udsat for et vist mål af international konkurrence, fra 1. januar 2017, og størstedelen af dem, der var omfattet i 2016, kunne anses for energiintensive brugere. Den har også gjort nedsættelserne betinget af deltagelse i et energi- eller miljøstyringssystem. Endelig har de tyske myndigheder, som det vil blive undersøgt mere detaljeret nedenfor, fastholdt et eget bidrag på 15 % af kraftvarmetillægget. Kommissionen konkluderer derfor, at nedsættelserne som ændret ikke vil fjerne incitamenterne for elektricitetsintensive brugere til at øge deres energi-effektivitet. For perioden 2011-2018 og for så vidt angår ikke-elektricitetsintensive brugere har de tyske myndigheder forelagt en tilpasningsplan, som vil øge incitamenterne til energibesparelse for ikkeelektricitetsintensive brugere.
- (129) På baggrund af disse oplysninger mener Kommissionen, at det nedsatte kraftvarmetillæg bidrager til et fælles mål.

⁽³³⁾ Det Europæiske Råds konklusioner af 23.-24. oktober 2014.

6.3.2. Behovet for statslig indgriben, støttens hensigtsmæssighed og tilskyndelsesvirkningen

- (130) I afsnit 3.3.1.2, 3.3.2.2, 3.3.4.2 og 3.3.5.2 i sin åbningsafgørelse konkluderede Kommissionen, at fremme af højeffektive kraftvarmeværker, energieffektive fjernvarme-/fjernkølenet og varme- og kølelagerfaciliteter ikke ville blive leveret af markedet alene, og at der var behov for støtteforanstaltninger (og finansieringen af dem) med henblik på at tilskynde til investeringer i og/eller drift af anlæg og faciliteter.
- (131) De støtteforanstaltninger, der er undersøgt i åbningsafgørelsens afsnit 3.3.1 til 3.3.5, er alle rettet mod at øge energieffektiviteten i energiproduktionen og reducere CO₂-emissionen fra elektricitetsproduktionen og dermed forbruget. De tager sigte på at bekæmpe klimaforandringer.
- (132) Kraftvarmetillægget er ikke det eneste tænkelige finansieringsmiddel, men det er hensigtsmæssigt med henblik på at finansiere støtteforanstaltninger til produktion af højeffektiv kraftvarmeelektricitet, energieffektive fjernvarmenet og varmelagerfaciliteter på grundlag af et tillæg på elektricitet, der forbruges af slutforbrugere tilsluttet nettet og trukket fra dette net, på grund af den tætte forbindelse mellem de støttede foranstaltninger og den elektricitet, der er trukket fra nettet. Desuden giver et sådant tillæg en forholdsvis stabil finansieringskilde og begrænser ikke budgetdisciplinen. Det er grundene til, at en sådan finansieringsordning ofte bruges til at finansiere støtte til produktion af elektricitet fra vedvarende energikilder. Som allerede anført i betragtning 125 ovenfor kunne finansieringsbehovet vedrørende støtteforanstaltninger til energieffektivitet blive betydeligt og dermed øge medlemsstaternes behov for at kunne finansiere foranstaltningerne gennem afgifter på energiforbruget.
- (133) Kommissionen mener derfor, at et nedsat kraftvarmetillæg kunne anses for nødvendigt for at nå de mål om energieffektivitet og miljøbeskyttelse, der forfølges med de foranstaltninger, der er undersøgt i afsnit 3.3.1 til 3.3.5 i åbningsafgørelsen, hvis både det kraftvarmetillæg, der finansierer disse foranstaltninger, og formålet med disse uden nedsættelserne ville blive bragt i fare.
- (134) Dette kunne være tilfældet, hvis det fulde kraftvarmetillæg ville indebære en udflytning eller konkurs for alt for mange virksomheder eller sektorer. Det ville igen betyde en betragtelig reduktion af accepten af kraftvarmetillægget og af antallet af tillægsbetalere og kunne risikere at bringe støtteforanstaltningerne som sådan i fare.
- (135) Kommissionen anførte i sin åbningsafgørelse (betragtning 274), at kriterierne ifølge retningslinjernes punkt 185, 186 og 187 kan tjene som vejledning med henblik på at identificere sektorer, der er truet af udflytning eller konkurs i tilfælde af for høje energitillæg rettet mod finansiering af kraftvarmeproduktion. Dette forekommer navnlig at være hensigtsmæssigt, da de foranstaltninger, der finansieres af kraftvarmetillægget, på den ene side tjener det samme miljømål som de foranstaltninger, der finansieres af de vedvarende energitillæg, som falder ind under anvendelsesområdet for retningslinjernes afsnit 3.7.2 (bekæmpelse af klimaændringer ved at reducere CO₂-emissioner fra elproduktion), og da kraftvarmetillægget i Tyskland på den anden side kommer oven i tillæggene vedrørende vedvarende energi (EEG-tillægget i Tyskland) og er struktureret på tilsvarende måde. Da tillægget opkræves i forhold til den elektricitet, der trækkes fra nettet, vil kraftvarmetillægget især påvirke virksomheder, for hvem elomkostningerne udgør en betydelig andel af BVT, og som ikke uden videre kan vælte omkostningerne over på slutforbrugerne uden at miste betydelige markedsandele på grund af intensiteten i den internationale handel i den sektor, hvor de er aktive. Det er disse virksomheder, der søges identificeret med de kriterier, der er fastlagt i retningslinjernes punkt 185, 186 og 187.
- (136) Under den foreløbige undersøgelse havde de tyske myndigheder forklaret, at de nedsatte kraftvarmetillæg var nødvendige for at sikre de pågældende virksomheders (energiforbrugeres) konkurrenceevne, og at der i sidste ende ville være behov for dem for at sikre finansieringen af støtteforanstaltningerne. De tyske myndigheder havde imidlertid ikke givet tilstrækkelige oplysninger til at vise, at de nedsatte kraftvarmetillæg var nødvendige for alle typer virksomheder eller sektorer, der er omfattet af kategori B og C, for at sikre finansiering af de støtteforanstaltninger, der er fastlagt i KWKG 2016 som anmeldt. De havde kun givet oplysninger om elektricitetsintensive brugere, der er udsat for international konkurrence og er berettiget til nedsættelser af tillæg vedrørende vedvarende energi, idet de dog anerkendte, at slutforbrugerne i kategori B og C ikke alle var sådanne virksomheder.
- (137) I sin åbningsafgørelse bemærkede Kommissionen, at den havde accepteret, at nogle sektorer med høj elektricitetsintensitet og høj eksponering for international handel meget sandsynligt ville blive påvirket væsentligt af det fulde EEG-tillæg, og at denne trussel mod deres konkurrenceevne og levedygtighed ville være tilstrækkeligt væsentlig til

bringe støtten til vedvarende energi i fare ⁽³⁶⁾. Under antagelse af, at de berettigede ville svare til de virksomheder, der er berettigede til støtte ifølge EEG, udgør det fulde kraftvarmetillæg for et betydeligt antal af disse virksomheder mellem 1 % og 9 % af BVT. Dette ville faktisk udgøre en betydelig byrde, især da det ville blive lagt oven i den byrde, der allerede følger af EEG-tillægget, som er et tillæg, der finansierer foranstaltninger med de samme miljømål som de foranstaltninger, der finansieres af kraftvarmetillægget.

- (138) Under den formelle undersøgelsesprocedure fremkom de tyske myndigheder ikke med yderligere oplysninger, der gjorde det muligt for Kommissionen at kontrollere, hvilken andel af støttemodtagerne der faktisk ville svare til virksomheder, der kunne få nedsættelse af EEG-tillæg eller nedsættelser i henhold til retningslinjernes afsnit 3.7.2, ligesom den ikke fremkom med oplysninger, der kunne påvise nødvendigheden af nedsættelser også for virksomheder, der hverken er elektricitetsintensive eller står over for international konkurrence. BV Glas fastholdt også, at alle nedsættelser er nødvendige, men fremkom ikke med oplysninger, der kunne vise, at også nedsættelser for ikkeelektricitetsintensive brugere ville være nødvendige. Faktisk er de oplysninger, BV Glas er fremkommet med, begrænset til elektricitetsintensive brugere. Fra den 1. januar 2017 vil nedsættelserne blive begrænset til elektricitetsintensive brugere, som opfylder betingelserne for nedsættelser af tillægget for vedvarende energi (dvs. til energiintensive brugere, der er truet af udflytning eller konkurs). Ikkeelektricitetsintensive brugere i kategori B og C vil ikke længere være berettiget til nedsættelser. For ikkeelektricitetsintensive brugere har de tyske myndigheder udarbejdet en tilpasningsplan, hvorefter nedsættelser vil være helt udfaset i 2019, også de nedsættelser, som blev ydet til ikkeelektricitetsintensive brugere fra 2011, er blevet tilpasset på grundlag af en tilpasningsplan, der er forelagt Kommissionen (se også afsnit 6.4 nedenfor om tilpasningsplanen).
- (139) På baggrund af disse oplysninger, navnlig de ændringer og den tilpasningsplan, som de tyske myndigheder er fremkommet med, og som sikrer, at nedsættelserne er begrænset til elektricitetsintensive brugere, der er udsat for international handel, konkluderer Kommissionen, at nedsættelserne er passende og nødvendige for at sikre holdbarheden af finansieringen af støtten til kraftvarmeproduktion og har en tilskyndelsesvirkning.

6.3.3. Proportionalitet

- (140) I sin åbningsafgørelse bemærkede Kommissionen, at nedsættelser ikke må svare til fuldstændige undtagelser eller være så betydelige, at det går ud over formålet med støtteforanstaltningen, fordi de fører til en for tung byrde for de øvrige slutforbrugere (åbningsafgørelsens betragtning 269). Desuden øger for betydelige nedsættelser den konkurrencefordrejning, som følger af dem. Derfor skal virksomheder, der er berettigede til nedsættelser, for så vidt angår reduktioner i finansieringen af støtte til energi fra vedvarende energikilder, ifølge retningslinjerne betale et minimumsbidrag, der i princippet svarer til 15 % af den normale afgift (jf. retningslinjernes punkt 188), idet yderligere nedsættelser er mulige, når afgiften udgør mere end en vis andel af virksomhedens BVT (retningslinjernes punkt 189).
- (141) I sin åbningsafgørelse (betragtning 282) havde Kommissionen anført, at den ville anvende retningslinjernes punkt 188 og 189 som vejledning i forbindelse med vurderingen af nedsættelsernes proportionalitet. Dette forekommer navnlig at være hensigtsmæssigt, da de foranstaltninger, der finansieres af kraftvarmetillægget, på den ene side tjener det samme miljømål som de foranstaltninger, der finansieres af de vedvarende energitillæg, som falder ind under anvendelsesområdet for retningslinjernes afsnit 3.7.2 (bekæmpelse af klimaændringer ved at reducere CO₂-emissioner som følge af elproduktion), og da nedsættelserne på den anden side har til formål at sikre bæredygtigheden af finansieringen af disse støtteforanstaltninger ved at begrænse byrden for virksomheder, der er særlig belastet af energitillæggene, men stadig kræve et tilstrækkeligt egetbidrag af dem.
- (142) Kommissionen havde i sin åbningsafgørelse (betragtning 283) bemærket, at de tyske myndigheder ikke under den indledende undersøgelse havde påvist, at lofterne på 0,04 og 0,03 eurocent/kWh var begrænset til det nødvendige minimum. De tyske myndigheder havde ikke vist, at mindre betydelige nedsættelser ikke ville have været acceptable. De har fastholdt den kumulerende virkning heraf sammen med EEG, men ikke tilvejebragt konkrete oplysninger om modtagerne af de nedsættelserne, der kunne tjene til sammenligning af forholdet mellem det nedsatte kraftvarmetillæg og BVT med forholdet mellem lidt højere kraftvarmetillæg (f.eks. 15 %) og BVT eller med forholdet mellem det nedsatte kraftvarmetillæg lagt sammen det nedsatte EEG-tillæg og BVT.

⁽³⁶⁾ Kommissionens afgørelse af 23. juli 2014 om statsstøtte SA.38632 (2014/N) — Tyskland — EEG 2014 (EUT C 325 af 2.10.2015, s. 4).

- (143) De tyske myndigheder er ikke fremkommet med supplerende oplysninger under den formelle undersøgelses-procedure. BV Glas har gjort gældende, at nedsættelserne var begrænset til det absolut nødvendige, men uden at forklare, hvorfor nedsættelserne skulle være begrænset til dette minimum.
- (144) Tyskland ændrede imidlertid KWKG 2016 således, at nedsættelserne fra den 1. januar 2017 er begrænset til elektricitetsintensive brugere, som er berettigede til nedsættelse af tillægget vedrørende vedvarende energi, og at tillægget bliver mindst 15 % af det fulde tillæg (jf. betragtning 21 ovenfor). Ikkeelektricitetsintensive brugere vil ikke længere være berettiget til nedsættelser. De tyske myndigheder har også fremsendt en tilpasningsplan for tidligere kategori B- og C-slutforbrugere, hvorefter nedsættelserne vil være helt udfaset i 2019 for kategori B- og C-slutforbrugere, der ikke er berettigede som elektricitetsintensive brugere, og i henhold til hvilken de nedsættelser, som tidligere blev ydet ikkeelektricitetsintensive brugere, blev justeret fra 2011. De tyske myndigheder fremsendte også en tilpasningsplan for tidligere kategori B- og C-slutforbrugere, der er berettigede som elektricitetsintensive brugere, med virkning fra 2011.
- (145) På baggrund af disse oplysninger, navnlig de ændringer, der blev indført fra 1. januar 2017 vedrørende niveauet for nedsættelser, og den tilpasningsplan, som de tyske myndigheder har forelagt, konkluderer Kommissionen, at nedsættelserne af kraftvarmetillæggene er proportionale med det forfulgte formål.

6.3.4. Fordrejning af konkurrencevilkårene

- (146) Kommissionen havde i sin åbningsafgørelse bemærket, at den ikke havde modtaget tilstrækkelig dokumentation i den indledende undersøgelsesfase til at kunne vurdere det overordnede resultat for den potentielle konkurrenceforvridding og samhandelen mellem medlemsstaterne. Da nødvendigheden, hensigtsmæssigheden, tilskyndelsesvirkningen og proportionaliteten af støtteforanstaltningen endnu ikke var blevet påvist, tvivlede Kommissionen på, at støtteforanstaltningen sikrede, at konkurrencefordrejning som følge af virksomhedernes fritagelse for en del af deres driftsomkostninger var begrænset, og at det overordnede resultat af foranstaltningen ville være positiv.
- (147) De tyske myndigheder har i deres bemærkninger til åbningsafgørelsen (betragtning 287) understreget, at fordrejningerne er begrænsede i betragtning af de positive virkninger af de foranstaltninger, der finansieres gennem kraftvarmetillægget, og i betragtning af, at nedsættelserne med de ændringer, der blev vedtaget den 22. december 2016, ville blive begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at sikre holdbarheden af kraftvarmetillægget.
- (148) Hvad angår de positive virkninger, havde Kommissionen i sin åbningsafgørelse bemærket, at de foranstaltninger, der blev finansieret gennem kraftvarmetillægget, tog sigte på betydelige reduktioner af CO₂-emissionerne og tillige var vigtige med henblik på at forbedre integrationen af kraftvarmeproduktion i elektricitetsmarkedet. Disse positive virkninger er sammenfattet i betragtning 9 og 10 ovenfor.
- (149) Kommissionen bemærker endvidere, at direktiv 2012/27/EU har fastsat et overordnet mål på 20 % med hensyn til energieffektivitet og forpligter medlemsstaterne til at vurdere deres potentiale til at gennemføre energieffektivitetsforanstaltninger, herunder kraftvarmeværker, fjernvarme og lagerfaciliteter, og at udnytte det identificerede potentiale. Derudover vil 2030-målsætningen om en forbedring af energieffektiviteten på 27 %, som Det Europæiske Råd godkendte den 23. oktober 2014 ⁽³⁷⁾, fortsat være en ledetråd for EU og medlemsstaterne på vejen mod yderligere nedbringelse af CO₂-emissioner og yderligere energibesparelser. Som følge heraf er der en række finansieringsbehov vedrørende støtteforanstaltninger til energieffektivitet, og de kan også potentielt blive større i fremtiden, da målet på 20 % endnu ikke er nået, og foranstaltningerne derefter skal forbedres for at nå 2030-målet. Derfor er det vigtigt at sikre adgang til bæredygtig finansiering af kraftvarmeværker, fjernvarme og lagerfaciliteter, hvis der skal banes vejen for øget energieffektivitet i energiproduktionen og yderligere nedbringelse af CO₂-emissionerne. Kommissionen fandt nemlig i sin åbningsafgørelse, at der stadig var markedssvigt på dette område, og at der stadig var behov for støtteforanstaltninger for at øge energieffektiviteten.
- (150) Endvidere bemærker Kommissionen, at Tyskland med de ændringer, der blev indført den 22. december 2016, begrænser adgangen til nedsættelser til de virksomheder, der er berettigede til nedsættelser ifølge BesAR, dvs. virksomheder og sektorer, der er mest udsatte for udflytning og konkurs i tilfælde af betaling af det fulde tillæg, og som dermed udgør den største trussel tillæggets bæredygtighed. De, der er omfattet, skal fortsat betale deres andel til finansiering af de energibesparende foranstaltninger, og nedsættelserne underminerer ikke de berettigedes incitamenter til at forblive energieffektive.

⁽³⁷⁾ Det Europæiske Råds konklusioner af 23.-24. oktober 2014.

- (151) Endelig bemærker Kommissionen, at nedsættelserne gives til alle virksomheder i en given sektor, når de er i samme situation med hensyn til elektricitetsintensitet.
- (152) På dette grundlag konkluderer Kommissionen, at den generelle balance i støtteforanstaltningen er positiv, fordi dens positive virkninger opvejer den mulige forvrejning af konkurrencen.

6.4. Tilpasningsplanen

- (153) Det nedsatte kraftvarmetillæg blev indført i 2002 ved KWKG 2002. De tyske myndigheder har i den henseende anført, at Kommissionen i 2002 fandt, at den dengang gældende KWKG 2000 ikke indeholdt statsstøtte, og at den ikke meddelte Tyskland, at KWKG 2002 ville være en anmeldelsespligtig retsakt ⁽³⁸⁾. De har gjort gældende, at den omstændighed, at Kommissionen ikke rejste indsigelse mod KWKG 2002 og erklærede, at KWKG 2000 ikke udgjorde statsstøtte, ville give dem berettigede forventninger om, at nedsættelserne af kraftvarmetillæggene ikke udgjorde støtte, i hvert fald indtil 2014, da Kommissionen vedtog retningslinjerne 2014 og gjorde det klart, at støtteordninger for vedvarende energi eller kraftvarme finansieret af tillæg udgør støtte. Også BV Glas gør gældende, at Kommissionens beslutning af 22. maj 2002 om statsstøtte NN 68/2000 — Tyskland — Lov om beskyttelse af el, der udvikles ved kombineret kraftvarmeproduktion af 12. maj 2000 («Kommissionens 2002-beslutning») skabte en berettiget forventning om, at KWKG 2002 og derpå KWKG 2016 ikke indeholdt støtte.
- (154) Ikke desto mindre forelagde Tyskland Kommissionen en tilpasningsplan, der begyndte i 2011, og som gradvis tilpasser kategori B- og C-slutforbrugere til de kriterier for støtteberettigelse og proportionalitet, der blev indført ved loven af 22. december 2016 og indarbejdet i KWKG 2016 som ændret (dvs. nedsættelser begrænset til elektricitetsintensive brugere, der opfylder betingelserne i betragtning 20 ovenfor, og nedsættelser begrænset til 85 % af kraftvarmetillægget eller 4 % eller 0,5 % af BVT afhængigt af virksomhedens elektricitetsintensitet).
- (155) Den justerer betalingerne af kraftvarmetillæg for alle tidligere slutforbrugere i kategori B og C, som er berettigede som elektricitetsintensive brugere, til niveauer, der ville være forenelige, inden 2018. Selv om Kommissionen alene vurderer denne tilpasningsplan på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, viser en sammenholdelse med kriterierne i retningslinjerne af den tilpasning af nedsættelser af tillægget vedrørende vedvarende energikilder, der anvendtes før den 1. juli 2014, at den gradvise tilpasning af kraftvarmetillægget, der var fastsat i den forelagte plan, ville give mulighed for at betragte de tidligere betalinger af kraftvarmetillægget som forenelige med det indre marked.
- (156) Faktisk indeholder planen en progressiv stigning i kraftvarmetillægget for slutforbrugere i kategori B og C fra 2011 og frem, således at de i 2019 skal betale hele kraftvarmetillægget (100 %). Denne plan er strengere end overgangsbestemmelsen i retningslinjerne vedrørende nedsættelserne af finansiering af energi fra vedvarende energikilder. For energiintensive brugere foretages der ifølge planen en justering til 15 % allerede i 2018, hvilket er tidligere, end Kommissionen kræver med hensyn til tilpasningen af nedsættelserne af finansieringen af energi fra vedvarende energikilder i retningslinjerne (se retningslinjernes punkt 193). Kommissionen mener således, at gennemførelsen af den forelagte tilpasningsplan ville gøre de tidligere nedsættelser af kraftvarmetillæggene forenelige med det indre marked.
- (157) Da de kraftvarmetillæg, der betales af kategori B- og C-slutforbrugere, i alt i 2011 og 2012 udgjorde mere end 100 % af det fulde kraftvarmetillæg, der betales af kategori A-slutforbrugere, finder tilpasningsplanen først anvendelse på ikkeelektricitetsintensive brugere fra 2013. Kategori B-slutforbrugere betalte rent faktisk i alt mere i 2013-2016 end krævet ifølge tilpasningsplanen (21 % i stedet for op til 12,5 %), og de vil således i praksis først skulle justeres fra 2017. Kategori C-slutforbrugere vil blive justeret fra 2016, idet de for perioden 2013-2015 i alt betalte mere end krævet ifølge tilpasningsplanen (13 % i stedet for op til 12,5 %).
- (158) Elektricitetsintensive brugere betalte i perioden 2011-2016 i alt 15 % af kraftvarmetillægget. Tilpasningsplanen vil i praksis finde anvendelse på dem fra 2017.

⁽³⁸⁾ Kommissionens beslutning af 22. maj 2002 om statsstøtte NN 68/2000 — Tyskland — Lov om beskyttelse af el, der udvikles ved kombineret kraftvarmeproduktion af 12. maj 2000 (EFT C 164 af 10.7.2002, s. 5).

- (159) På baggrund af de faktiske beløb for kraftvarmetillægget, som støttemodtagerne har betalt i de foregående år, vil gennemførelsen af tilpasningsplanen derfor ikke kræve forhøjelse af tillægget i de forløbne år, med undtagelse af 2016 for kategori C-slutforbrugere, der ikke er berettigede som elektricitetsintensive brugere. Denne stigning i kraftvarmetillægget er imidlertid allerede blevet gennemført ved loven af 22. december 2016, og det forøgede kraftvarmetillæg for denne kategori af slutforbrugere er blevet medtaget i den endelige afregning for 2016. Faktisk skal der ifølge KWKG 2016, § 36, som ændret betales et yderligere tillæg på 0,026 eurocent/kWh, medmindre nedsættelserne for perioden 2014-2016 er under 160 000 EUR (dvs. 20 % under de minimis-tærskelværdien).
- (160) Kommissionen finder også, at udgangspunktet for tilpasningsplanen i 2011 er velbegrundet. I juni 2010 enedes Det Europæiske Råd om et energieffektivitetsmål på 20 %, der skal være nået senest i 2020. I løbet af 2010 og 2011 vedtog EU en række handlingsplaner og meddelelser ⁽³⁹⁾, der understreger betydningen af energieffektivitet og behovet for at styrke indsatsen, herunder inden for energiproduktion og gennem ordninger med henblik på at øge energieffektiviteten. Dette tillige med direktiv 2012/27/EU tilskyndede medlemsstaterne til at styrke støtteforanstaltningerne, og som følge heraf begyndte tillæggene at stige, herunder kraftvarmetillæg.
- (161) Hvad angår berettigede forventninger, der skulle opstå som følge af Kommissionens beslutning fra 2002, bemærker Kommissionen, at beslutningen fra 2002 ikke vedrørte nedsættelser af et kraftvarmetillæg, og at det er uklart, hvordan den skulle kunne skabe en berettiget forventning om, at der ikke var tale om støtte. Under alle omstændigheder, og idet det antages, at der kunne have foreligget berettigede forventninger baseret på Kommissionens beslutning af 2002 og baseret på retspraksis (PreussenElektra ⁽⁴⁰⁾), ville disse berettigede forventninger være ophørt senest i 2011, da ny udvikling i retspraksis og administrativ praksis ville have fået en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende til at indse, at det ikke længere var muligt at antage, at nedsættelser af kraftvarmetillæg ikke ville udgøre støtte.
- (162) Domstolen har gentagne gange fastslået, at retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning gælder for enhver med begrundede forventninger, som en fællesskabsinstitution har givet anledning til, og som er begrundet i præcise forsikringer, der er givet ham. Men når forudseende og påpasselige erhvervsdrivende kan påregne gennemførelsen af en fællesskabsforanstaltning, der kan påvirke deres interesser, kan de imidlertid ikke påberåbe sig et sådant princip, når foranstaltningen er vedtaget ⁽⁴¹⁾.
- (163) I mellemtiden har Domstolen i sin Essent-dom af 17. juli 2008 ⁽⁴²⁾ præciseret grænsen for PreussenElektra-dommen ⁽⁴³⁾ og konkluderet, at et tillæg pålagt af staten og administreret af en enhed, der er udpeget af staten, også er statsmidler, selv om pengene ikke går via en fond eller en konto, der forvaltes direkte af staten. Desuden indledte Kommissionen den 22. juli 2009 den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende et loft, der blev indført ved en østrigsk lov, der fritog virksomheder i energiintensive brancher fra forpligtelsen til at købe grøn

⁽³⁹⁾ Se Det Europæiske Råd konklusioner af 17. juni 2010. Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 17. juni 2010 bekræftede, at energieffektivitetsmålet er et af de primære mål i Unionens nye strategi for beskæftigelse og intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. Denne proces og gennemførelsen af dette mål på nationalt plan kræver, at medlemsstaterne fastsætter nationale mål i tæt dialog med Kommissionen og angiver i deres nationale reformprogrammer, hvordan de agter at nå disse mål. Se også meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Energi 2020 — En strategi for konkurrencedygtig, bæredygtig og sikker energi (KOM(2010) 639 endelig af 10.11.2010). Den angiver energieffektivitet som en hjørnesteen i Unionens energistrategi for 2020 og understreger behovet for en ny energieffektivitetsstrategi, der gør det muligt for alle medlemsstaterne at afkoble energiforbruget fra den økonomiske vækst. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 4. februar 2011 erkendtes det, at Unionens mål for energieffektivitet ikke er på rette spor, og at en målrettet indsats er påkrævet for at udnytte det betydelige potentiale for større energibesparelser i bygninger, transport, produkter og processer. Se også meddelelse af 8. marts 2011 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Energieffektivitetsplan 2011. Meddelelsen bekræftede, at Unionen ikke er på rette spor for at opnå sit mål for energieffektivitet. For at afhjælpe dette er der i energieffektivitetsplanen 2011 præciseret en række energieffektivitetspolitikker og -foranstaltninger, som dækker hele energikæden, herunder energiproduktion, varme- og elproduktion, idet spildvarme fra elproduktionen så vidt muligt genvindes, og udnyttelsen af højeffektive kraftvarmeværker så vidt muligt udbygges..

⁽⁴⁰⁾ Dom af 13. marts 2001, PreussenElektra, sag C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

⁽⁴¹⁾ Dom af 22. juni 2006, Forum 187 mod Kommissionen, forenede sager C-182/03 og C-217/03, ECLI:EU:C:2005:266, præmis 147.

⁽⁴²⁾ Dom af 17. juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl., sag C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413.

⁽⁴³⁾ Dom af 13. marts 2001, PreussenElektra, sag C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

elektricitet, hvis udgifterne til grøn elektricitet var større end 0,5 % af deres respektive produktionsværdi ⁽⁴⁴⁾. Den 8. marts 2011 bekræftede Kommissionen i en endelig afgørelse sit standpunkt om, at det østrigske loft for energiintensive brugere efter loven om grøn elektricitet udgjorde statsstøtte ⁽⁴⁵⁾.

- (164) Kommissionen bemærker også, at tilpasningsplanen i praksis fører til en tilpasning for kategori C-slutforbrugere, der ikke er berettigede som elektricitetsintensive brugere i 2016. I 2016 ville enhver forudseende og påpasselig erhvervsdrivende have været klar over, at før man kunne tro på, at nedsættelserne ikke udgjorde nogen støtte, var det klogt at afvente Kommissionens stillingtagen, især da det var kendt, at KWKG 2016 var blevet anmeldt til Kommissionen med henblik på godkendelse.
- (165) Endelig konstaterer Kommissionen, at tilpasningsplanen undgår alt for store og alt for pludselige økonomiske brud for de enkelte virksomheder og på den måde også bidrager til en bæredygtig finansiering af støtten til kraftvarme som beskrevet i betragtning 124 ff. ovenfor.
- (166) Med hensyn til de nedsættelser af kraftvarmetillæg, der blev anvendt før startdatoen for tilpasningsplanen, finder Kommissionen, at de nedsættelser, der blev givet ifølge KWKG 2002 efter november 2006, i lyset af højeffektive kraftvarmeværkers udviklingstrin (perioden før etableringen af EU's energieffektivitetsmål på 20 %) kunne anses for at ikke at opfylde alle kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF og dermed ville falde ind under forordningen i henhold til artikel 2 i forordning (EF) nr. 994/98, som var gældende på daværende tidspunkt (de minimis-støtte), eller at de nedsættelser, som blev givet fra december 2008 til december 2010, ville være omfattet af »de midlertidige EF-rammebestemmelse for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den nuværende finansielle og økonomiske krise« ⁽⁴⁶⁾.

6.5. Konklusion

- (167) Kommissionen finder, at Tyskland ulovligt har gennemført nedsatte kraftvarmetillæg til visse slutforbrugere i strid med traktatens artikel 108, stk. 3. Kommissionen finder imidlertid, at disse nedsættelser som ændret ved loven af 22. december 2016 og som suppleret med tilpasningsplan er forenelige med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).

7. FORELØBIG UNDERSØGELSE AF DEN PÅTÆNKTE UDVIDELSE AF STØTTEN TIL KRAFTVARME PÅ GRUNDLAG AF KWKG 2016 SOM ÆNDRET VED LOVEN AF 22. DECEMBER 2017

- (168) Som beskrevet i betragtning 7 har de tyske myndigheder anmeldt en ændring af støtteordningen for kraftvarmeværker, som Kommissionen godkendte den 24. oktober 2016. Ændringen består i at ændre de betingelser, der skal opfyldes af kraftvarmeværker for at være berettiget til at deltage i de udbud, der tilrettelægges fra vinteren 2017/18 med henblik på at udvælge kraftvarmeprojekter, der vil modtage støtte. Som følge af denne ændring vil kraftvarmeværker, der tilfører elektricitet til lukkede distributionsnet, også være berettiget til at deltage i disse udbud (herefter »ændringen«). Kraftvarme til eget forbrug vil imidlertid fortsat være udelukket fra støtte og berøres ikke af den anmeldte ændring. De følgende afsnit indeholder den foreløbige undersøgelse af denne ændring i henhold til artikel 4 i forordning (EU) 2015/1589.

7.1. Eksistensen af statsstøtte

- (169) Som følge af den ændring, der er beskrevet under afsnit 5 ovenfor, ville en yderligere kategori af kraftvarmeoperatører være kvalificeret til at deltage i udbud for at få et fast tillæg oven i markedsprisen for elektricitet. Ændringen vil således øge kredsens af modtagere af den godkendte støtteordning. Det ændrer ikke Kommissionens vurdering af eksistensen af statsstøtte i betragtning 123, 128-137, 139 og 144, litra a), i åbningsafgørelsen. Ændringen udgør derfor også en støtteordning.
- (170) Navnlig giver ændringen de pågældende kraftvarmeværker adgang til de udbud, der tilrettelægges for kraftvarmeværker, som tilfører elektriciteten til offentlige net. Kraftvarmeværker, der vælges i udbuddet, vil få et tillæg oven i markedsprisen. Det giver dem en fordel i forhold til andre elproducenter, der kun får markedsprisen for den elektricitet, de producerer. Da kun operatører af kraftvarmeværker og kun visse typer heriblandt kan deltage i udbuddet, er fordelene selektiv. Støtten finansieres af det kraftvarmetillæg, som er beskrevet i afsnit 2.2 og 2.3

⁽⁴⁴⁾ Kommissionens afgørelse af 22. juli 2009 om statsstøtte SA.26036 (C 24/2009) — Østrigsk lov om grøn elektricitet — Eventuel støtte til store elforbrugere (EUT C 217 af 11.9.2009, s. 12).

⁽⁴⁵⁾ Kommissionens afgørelse 2011/528/EU af 8. marts 2011 om statsstøtte i sag C 24/09 (ex N 446/08) — Statsstøtte til energiintensive virksomheder, lov om grøn elektricitet, Østrig (EUT L 235 af 10.9.2011, s. 42).

⁽⁴⁶⁾ EUT C 83 af 7.4.2009, s. 1.

ovenfor, og er derfor finansieret af statsmidler af de grunde, der er anført under punkt 6.1.2 ovenfor. Foranstaltningen vil sandsynligvis også kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje konkurrencevilkårene. Operatører af kraftvarmeværker, der tilfører elektricitet til lukkede distributionsnet, er nemlig i konkurrence med elforsyningselskaber, der tilfører elektricitet til offentlige net. Da elektricitet, der tilføres offentlige net, er genstand for samhandel mellem medlemsstaterne og konkurrence mellem medlemsstaterne, vil også den ændring, der udvider muligheden for kraftvarmeværker, der tilfører elektricitet til lukkede distributionsnet, kunne påvirke samhandelen og konkurrencen mellem medlemsstaterne.

7.2. Lovlighed

- (171) Da tilføjes af en ny kategori af kraftvarmeværker, der vil kunne deltage i udbud, endnu ikke er blevet vedtaget, har Tyskland opfyldt sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 108, stk. 3.

7.3. Forenelighed

7.3.1. Bidrag til et mål af fælles interesse

- (172) Støtteformålet er det samme som beskrevet i betragtning 148 i åbningsafgørelsen. Det er rettet mod en øget grad af miljøbeskyttelse gennem fremme af elektricitet fra kraftvarmeværker med høj energieffektivitet. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at kraftvarmeværker, der ville blive berettiget til at deltage i udbuddene, fortsat ville være underkastet kravet om høj effektivitet i overensstemmelse med retningslinjernes punkt 139.
- (173) Kommissionen konkluderer derfor, at ændringen bidrager til et mål af fælles interesse på samme måde som den oprindelige ordning gjorde (se i den forbindelse afsnit 3.3.1.1 i åbningsafgørelsen).

7.3.2. Behov for statslig indgriben og tilskyndelsesvirkningen

- (174) Kraftvarmeværker, der tilfører elektricitet til et privat net, svarer til typen af kraftvarmeværker, der i åbningsafgørelsen betegnes som »Kontraktor« (jf. åbningsafgørelsens betragtning 23), og for hvilke de tyske myndigheder har tilvejebragt nivellerede energiomkostningsberegninger og sammenligning med fremskrivninger af markedsprisen (jf. tabel 5 ovenfor).
- (175) Medlemsstaterne skal påvise, at statsstøtte er nødvendig for at rette op på markedssvigt, der ikke ellers ville blive gjort noget ved (jf. retningslinjernes punkt 37). For så vidt angår kraftvarmeproduktion antager Kommissionen, at energieffektivitetsforanstaltninger korrigerer negative eksterne virkninger ved at skabe individuelle incitamenter til at nå miljømæssige mål for energieffektivitet og reduktion af drivhusgasemissioner (jf. retningslinjernes punkt 35 og 142).
- (176) Ifølge retningslinjernes punkt 49 skal medlemsstaten påvise, at støtten har den virkning at tilskynde modtagerne til at ændre adfærd i overensstemmelse med målet om en fælles interesse.
- (177) De beregninger, der er fremsendt af de tyske myndigheder (se tabel 5), viser, at omkostningerne ved produktion af elektricitet fra højeffektiv kraftvarmeproduktion (LCOE) er højere end markedsprisen for elektricitet, og at denne aktivitet uden støtten næppe ville være rentabel.
- (178) Kraftvarmeværker, der berøres af ændringen, vil kun opnå støtte, hvis de udvælges i en konkurrencebaseret udbudsprocedure, og der er derfor ingen grund til at opfylde formkravet i retningslinjernes punkt 51 (jf. retningslinjernes punkt 52).
- (179) Kommissionen konkluderer derfor, at de tyske myndigheder har påvist, at der er behov for støtten til kraftvarmeværker, der tilfører elektricitet til private net, og at støtteordningen vil få en tilskyndelsesvirkning.

7.3.3. Støttens hensigtsmæssighed, proportionalitet og forhindring af urimelig konkurrencefordrejning

- (180) I overensstemmelse med retningslinjernes punkt 145 kan statsstøtte betragtes som et hensigtsmæssigt middel til finansiering af energieffektivitetsforanstaltninger, uanset hvilken form den antager. Præmier oven i markedsprisen er passende støtteforanstaltninger til at kompensere kraftvarmeværker for de højere produktionsomkostninger til elektricitet fra højeffektiv kraftvarmeproduktion, idet de tager sigte på det ekstra omkostningselement, der ikke dækkes af markedsprisen.

- (181) Den anmeldte ændring vil tilføje en ny kategori af kraftvarmeoperatører, der vil kunne deltage i udbuddet for at opnå et tillæg oven i markedsprisen. Det svarer til driftsstøtte til produktion af elektricitet i højeffektive kraftvarmeværker, hvorfor retningslinjernes punkt 151 finder anvendelse ved vurderingen af proportionaliteten.
- (182) Med hensyn til vurderingen af proportionaliteten henviser retningslinjernes punkt 151 til betingelserne for driftsstøtte til elektricitet fra vedvarende energikilder som fastsat i retningslinjernes afsnit 3.3.2.1.
- (183) De kraftvarmeværker, der berøres af ændringen, falder ind under den kategori, der er defineret i retningslinjernes punkt 151, litra a): Den producerede elektricitet vil indgå i den offentlige elforsyning (om end et mere begrænset antal kunder end elektricitet, der sælges til det offentlige net).
- (184) Med hensyn til vurderingen af proportionaliteten henviser retningslinjernes punkt 151 til betingelserne for driftsstøtte til elektricitet fra vedvarende energikilder som fastsat i retningslinjernes afsnit 3.3.2.1.
- (185) Ifølge retningslinjernes punkt 124 skal støtten ydes som et tillæg til den markedspris, hvortil producenterne afsætter deres elektricitet direkte på markedet. Hertil kommer, at støttemodtagerne er underlagt standardansvar for balancering, medmindre der ikke findes konkurrenceprægede intradaymarkeder for balancering, og endelig skal ordningen sikre, at producenterne ikke tilskyndes til at producere elektricitet, når markedspriserne er negative.
- (186) Støtteordningen er forenelig med retningslinjernes punkt 124, litra a), da den støtte, der betales til udvalgte virksomheder, vil blive udbetalt som et tillæg til markedsprisen, og operatøren af kraftvarmeværket skal afsætte elektriciteten på markedet (jf. betragtning 79 ovenfor). Operatøren er desuden omfattet af standardansvar for balancering (jf. betragtning 79 ovenfor). Endelig skaber ordningen ikke nogen tilskyndelse til at producere på tidspunkter med negative priser. Støtten udbetales nemlig som et fast tillæg og for en begrænset mængde fuldstimer. Dette øger tilskyndelsen til at sælge elektricitet i perioder med større efterspørgsel, da det vil maksimere indtægterne, og reducerer omvendt tilskyndelsen til at producere på tidspunkter med negative priser. Derudover suspenderer Tyskland støtten i perioder med negative priser (jf. betragtning 79 ovenfor).
- (187) Retningslinjernes punkt 126 kræver, at støtten fra 1. januar 2017 ydes efter en udbudsprocedure.
- (188) Ændringen opfylder dette krav, da den består i at tilføje en kategori af kraftvarmeoperatører, der er berettigede til at deltage i de udbud, der bliver afholdt fra vinteren 2017/18. Hvad angår spørgsmålet om strategisk budgivning, bemærker Kommissionen, at de tyske myndigheder har foretaget en undersøgelse af økonomien bag kraftvarmeværker, der tilfører elektricitet til private net, hvoraf fremgik, at den konkurrencemæssige fordel var betydelig mindre end først antaget (hvis den overhovedet eksisterende), således at risikoen for strategisk budgivning var tilstrækkeligt lav til at gøre det muligt at medtage denne slags kraftvarmeværker i det samme udbud. Derudover har de tyske myndigheder tilkendegivet, at de vil inddrage dette element i vurderingen af udbuddene, og har endvidere tilkendegivet, at hvis der opdages tegn på strategisk budgivning, vil de tyske myndigheder behandle dette i forbindelse med udformningen af udbuddet og anmelde ændringerne af betingelserne for deltagelse og udformningen af udbuddet til Kommissionen.

7.3.4. Gennemsigtighed

- (189) Ændringen ændrer ikke de forpligtelser, som de tyske myndigheder har påtaget sig, til at efterkomme alle de betingelser, der er anført i retningslinjernes afsnit 3.2.7. Foranstaltningerne er i overensstemmelse med gennemsigtighedsbestemmelsen.

7.3.5. Konklusion

- (190) Af de grunde, der er anført i afsnit 7.3.1 til 7.3.4, konkluderer Kommissionen, at støtten til nye højeffektive kraftvarmeværker, der bruges i lukkede distributionsnet, er i overensstemmelse med retningslinjerne, navnlig disses afsnit 3.4, og derfor er forenelig med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

De nedsættelser af kraftvarmetillæg, som Tyskland har gennemført i medfør af KWKG 2016 i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF, er forenelige med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF efter ændringerne af 22. december 2016.

Artikel 2

Individuel støtte, der er givet på grundlag af de støtteordninger, der er henvist til i artikel 1, udgør ikke statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1, hvis den på tildelingstidspunktet opfyldte betingelserne i den forordning, der er vedtaget i medfør af artikel 2 i forordning (EF) nr. 994/98, som fandt anvendelse på det pågældende tidspunkt.

Artikel 3

Kommissionen accepterer tilpasningsplanen for perioden 2011-2019 som anmeldt af Tyskland. Tyskland underretter Kommissionen om gennemførelsen af tilpasningsplanen.

Artikel 4

Kommissionen rejser ikke indsigelse mod udvidelsen af den støtteordning, der blev godkendt ved Kommissionens afgørelse C(2016) 6714 til nye højeffektive kraftvarmeværker, der bruges i lukkede distributionsnet, som Tyskland agter at gennemføre på grundlag af KWKG 2016, § 33a, stk. 2, litra b), bb), som ændret ved lov af 22. december 2016, med den begrundelse, at en udvidelse af støtteordningen er forenelig med det indre marked i medfør af traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 23. maj 2017.

På Kommissionens vegne

Margrethe VESTAGER

Medlem af Kommissionen
