

**KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/695**

af 17. juli 2013

**om statsstøtte SA.30068 C 33/2010 (ex N 700/2009) til producenter af ikke-jernholdige metaller for i elprisen indeholdte CO<sub>2</sub>-omkostninger**

(meddelt under nummer C(2013) 4420)

(Kun den tyske 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 (herefter »EØS-aftalen«), særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i henhold til ovennævnte bestemmelser <sup>(1)</sup>, under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

**1. SAGSFORLØB**

- (1) Ved brev af 17. december 2009 anmeldte Tyskland støtte til producenter af ikke-jernholdige metaller til Kommissionen. Den 16. februar og den 9. juli 2010 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger, som blev fremsendt af Tyskland den 10. maj 2010 og den 21. september 2010.
- (2) Ved brev af 17. november 2010 underrettede Kommissionen Tyskland om sin afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter »TEUF«) angående den anmeldte støtteforanstaltning (herefter »åbningsafgørelsen«).
- (3) Tyskland fremsendte sine bemærkninger til åbningsafgørelsen den 21. februar 2011.
- (4) Åbningsafgørelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* <sup>(2)</sup>. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til støtteordningen.
- (5) Kommissionen modtog flere bemærkninger fra interesserede parter. Den 24. august 2011 videresendte den disse til Tyskland med henblik på bemærkninger, som Kommissionen modtog ved brev af 26. september 2011.

**2. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN****2.1. MÅL**

- (6) Genstand for denne afgørelse er en ordning, ved hjælp af hvilken Tyskland planlagde at yde støtte til producenter af ikke-jernholdige metaller. Med foranstaltningen skal der kompenseres for en del af de i elprisen indeholdte indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger, der var opstået i 2009. Ifølge Tyskland var non-ferro metalindustrien, dvs. producenterne af primæraluminium (NACE-kode 24.42), zink (NACE-kode 24.43) og kobber (NACE-kode 24.44), kommet i økonomiske vanskeligheder.
- (7) Tyskland angiver to årsager til denne situation: For det første har finanskrisen, der startede i 2008, medført et fald i verdensmarkedspriserne på ikke-jernholdige metaller på Londons Metalbørs (herefter »LME«), og for det andet er elpriserne i Unionen forblevet på et højt niveau på grund af de ETS-relaterede indirekte

<sup>(1)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22.<sup>(2)</sup> Jf. fodnote 1.

CO<sub>2</sub>-omkostninger. Kombinationen af lave priser på ikke-jernholdige metaller på verdensmarkedet og høje elpriser i Unionen har svækket konkurrenceevnen hos producenterne af ikke-jernholdige metaller i EU i forhold til producenterne af ikke-jernholdige metaller uden for EU.

- (8) Tyskland anfører, at den svækkede konkurrenceevne vil kunne anspore de europæiske producenter af ikke-jernholdige metaller til at reducere deres produktionskapacitet eller flytte deres produktion til lande uden for EU, hvor der ikke skal betales høje CO<sub>2</sub>-omkostninger. Hvis tyske producenter af ikke-jernholdige metaller flytter deres virksomheder, vil det kunne have graverende konsekvenser for de efterfølgende erhvervsgrøner (såsom byggesektoren, bilindustrien, maskinindustrien samt luft- og rumfartsindustrien), som har stor betydning for den tyske og europæiske industri. Dertil kommer, at en sådan flytning til lande uden for EU ville medføre en højere CO<sub>2</sub>-udledning på globalt plan, idet fremstillingen af ikke-jernholdige metaller i så tilfælde ville foregå under mindre strenge CO<sub>2</sub>-påbud end i EU, hvor der gælder et obligatorisk loft for drivhusgasemissioner (udflytning af CO<sub>2</sub>-emissionskilder, også kaldet CO<sub>2</sub>-lækage eller »carbon leakage«).
- (9) Tyskland konkluderer, at den planlagte foranstaltning er et passende middel til at forebygge virksomhedsudflytning og dens negative konsekvenser for EU's industri samt for EU's bestræbelser på at nedbringe CO<sub>2</sub>-udledningen.
- (10) Inden anmeldelsen af den nuværende ordning havde Tyskland foretaget en anmeldelse af en identisk ordning (og derefter trukket den tilbage), hvilket imidlertid blev begrundet med en forbedring af konkurrenceevnen for de tyske producenter af ikke-jernholdige metaller i forhold til producenter i andre medlemsstater og i tredjelande.

## 2.2. RETSGRUNDLAG

- (11) Retsgrundlaget for ordningen er *Gesetz über den zweiten Nachtragshaushalt* (lov om andet tillægsbudget) af 2. juli 2009, navnlig budgetafsnit 683 03, og *Richtlinie zur Förderung der Herstellung von klimaschonenden NE-Metallen* (bekendtgørelse om fremme af fremstillingen af klimavenlige ikke-jernholdige metaller) af 6. august 2009.

## 2.3. MODTAGERE

- (12) Støtten kan tildeles producenter af aluminium, zink (med undtagelse af bly og tin) og kobber under forudsætning af, at produktionsanlægget ligger i Tyskland, at produktionen kræver mere end 10 GWh el om året, og at eludgifterne udgør mere end 15 % af bruttoværditilvæksten. Omkostningerne til den første GWh i det årlige elforbrug er undtaget fra kompensationen (selvrisiko). Tyskland har oplyst, at man modtog ansøgninger fra 11 støttemodtagere. Ifølge de foreliggende oplysninger går 80 % af støtten til tre aluminiumsproducenter, hvoraf en alene ([...] (\*)) skal modtage [...] % af støtten.

## 2.4. STØTTENS OMFANG OG VARIGHED

- (13) Det samlede støttebeløb ventes at beløbe sig til mindst 40 mio. EUR for andet halvår af 2009 <sup>(3)</sup>. Støtteordningen indeholder en standstill-klausul, og støtten udbetales først efter Kommissionens godkendelse.

## 2.5. STØTTENS FORM OG FINANSIERINGSMIDLERNE

- (14) Modtagerne skulle ansøge om støtte hos Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (direktoratet for økonomi og eksportkontrol). De enkelte støttebeløb afhænger af den pågældende ansøgers elforbrug. Kun det elforbrug, der er direkte relateret til produktionsprocessen, er støtteberettiget. Ved aluminium ydes kompensationen kun til eludgifter i tilknytning til elektrolyse, ved kobber og zink også til andre energiintensive produktionsprocesser (f.eks. elektroovne). Ved zink og kobber er det ikke muligt og heller ikke nødvendigt at sondre mellem primær- og sekundærproduktion, da forskellene i elektricitetsintensitet er minimale.

(\*) Fortrolige oplysninger underlagt tavshedspligt.

<sup>(3)</sup> Dette beløb er kun et foreløbigt skøn. Det faktiske beløb vil være afhængigt af modtagernes forbrug og disponible budgetmidler. Tyskland har oplyst et mere konkret tal, 47,2 mio. EUR.

- (15) Støtten ydes til modtageren i form af direkte tilskud. Den finansieres over Tysklands nationale budget og ydes i form af kompensationsbetalinger for de CO<sub>2</sub>-omkostninger, der opstår i forbindelse med det elforbrug, som ligger ud over 1 GWh/år. Støtten beregnes på grundlag af ansøgerens årlige elforbrug (med fradrag af 1 GWh), som multipliceres med et bestemt beløb pr. MWh, der er fastsat efter delsektorer (aluminium, kobber, zink).
- (16) Ifølge Tyskland beregnes disse beløb på grundlag af CO<sub>2</sub>-omkostninger på 19 EUR/MWh, hvilket begrundes med, at dette svarer til ca. 0,75 % af de gennemsnitlige CO<sub>2</sub>-kvoteomkostninger i EU i andet halvår af 2009, som lå på ca. 24 EUR. Fra dette beløb fratrækker Tyskland et sikkerhedsnedslag på 10 %, hvilket resulterer i en maksimal kompensation på 17 EUR/MWh for aluminium. Kompensationsfaktorerne for de andre metaller er lavere: 16 EUR/MWh for zink og 9 EUR/MWh for kobber. De nøjagtige støttebeløb til de enkelte modtagere afhænger af deres elforbrug i andet halvår af 2009, idet støtten beregnes på basis af modtagernes faktiske forbrug og den nævnte pris pr. MWh af den el, der anvendes til fremstillingen af aluminium, zink og kobber.
- (17) Hvis produktionen indstilles eller flyttes uden for Tyskland inden udgangen af 2010, skal den pågældende virksomhed tilbagebetale hele det støttebeløb, som den har modtaget indtil dette tidspunkt.

### 3. ÅBNINGSAFGØRELSEN

- (18) I sin åbningsafgørelse udtrykte Kommissionen tvivl om statsstøttens forenelighed med det indre marked og opfordrede alle interesserede parter til at fremsætte bemærkninger til støttens forskellige elementer.
- (19) Efter konstateringen af at der tilsyneladende ikke er nogen særlige EU-rammebestemmelser eller –retningslinjer, der finder anvendelse, vurderede Kommissionen de tre argumenter, som Tyskland havde gjort gældende under henvisning til artikel 107, stk. 3, litra b), og artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF:
- (20) Tyskland har for det første anført, at støtten skal hjælpe non-ferro metalsektoren med at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF. Med hensyn hertil overvejede Kommissionen, om faldet i priserne på ikke-jernholdige metaller i 2008/09 faktisk kunne anses for en alvorlig forstyrrelse i økonomien, og om producenterne af ikke-jernholdige metaller er så tæt forbundet med de efterfølgende sektorer, som Tyskland hævder <sup>(4)</sup>.
- (21) For det andet har Tyskland anført, at den anmeldte ordning udgør støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgræne eller økonomiske regioner i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, og er til fordel for de tyske producenter af primæraluminium, zink og kobber. I en første række af argumenter gjorde Tyskland gældende, at de indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger, der blev overvæltet via elpriserne, medførte en risiko for, at producenterne af ikke-jernholdige metaller i Tyskland ville reducere deres produktionskapacitet og måske sågar flytte den til lande uden for Unionen og dermed samtidig flytte CO<sub>2</sub>-emissionerne (CO<sub>2</sub>-lækage).
- (22) Kommissionen udtrykte imidlertid tvivl med hensyn til forskellige aspekter af denne argumentation:
- Det er ikke klart, om støtten er nødvendig og proportionel, idet der ikke på baggrund af de af Tyskland fremlagte oplysninger kan konstateres nogen risiko for CO<sub>2</sub>-lækage. Navnlig rådede Kommissionen ikke over oplysninger om modtagernes omkostninger. Desuden havde nogle modtagere åbenbart et overskud i den omhandlede periode, hvilket ikke viser, at de faktisk er udsat for et udflytningspres. Ydermere har der ikke kunnet konstateres nogen reel risiko for, at der sker flytninger til lande uden for Unionen eller EØS <sup>(5)</sup>.
  - Det står heller ikke klart, om den støtte, der var begrænset til andet halvår af 2009, ville have en tilskyndelsesvirkning for modtagerne, således at de opretholder deres produktionsanlæg i Tyskland <sup>(6)</sup>.
  - Derudover satte Kommissionen spørgsmålstegn ved ordningens proportionalitet, idet Tyskland ikke har fremsendt tilstrækkelig dokumentation for, at der ikke kan blive tale om overkompensation <sup>(7)</sup>.

<sup>(4)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 92 ff.

<sup>(5)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 51 ff.

<sup>(6)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 69.

<sup>(7)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 71 ff.

— Endvidere udtrykte Kommissionen tvivl med hensyn til afvejningen af de interesser, der berøres af ordningen, idet det ikke kan udelukkes, at støtten ville medføre alvorlige konkurrencefordrejninger, navnlig til skade for producenterne af ikke-jernholdige metaller i andre EU-/EØS-medlemsstater, først og fremmest hvis disse rådede over en naturlig lokaliseringsfordel, fordi elpriserne er lavere her <sup>(8)</sup>.

- (23) Tyskland har i en anden række af argumenter fremført, at ordningen udgør støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervssektorer eller økonomiske regioner i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, der ydes for at forhindre tab af arbejdspladser i non-ferro metalindustrien og de efterfølgende sektorer. Kommissionen betvivlede navnlig, om forhindring af tab af arbejdspladser kan anses for et mål af fælles interesse, om sektorerne i de efterfølgende led rent faktisk var så hårdt ramt, og om statsstøtte udgør et egnet middel til at opnå dette mål <sup>(9)</sup>.

#### 4. BEMÆRKNINGER FRA TREDJEMAND OG INTERESSEREDE PARTER

- (24) Mellem den 3. maj og den 13. maj 2011 modtog Kommissionen bemærkninger fra 12 parter:

— Seks af disse kom fra producenter af ikke-jernholdige metaller, som havde ansøgt om støtte ([...], [...], [...], [...] og [...]), eller som havde et datterselskab, der potentielt var støttemodtager ([...]). [...], [...] og [...] er aluminiumsproducenter. [...] fremstiller kobber og [...] zink.

— Fem erhvervs sammenslutninger, hvoraf tre repræsenterede den kemiske industri på tysk plan: Verband der chemischen Industrie (VCI), Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) og Wirtschaftsvereinigung Metalle (WVM), og to repræsenterede metalindustrien på europæisk plan: Euroalliances og Eurométaux.

— Der blev modtaget et indlæg fra en tysk fagforening, Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE).

- (25) Alle interesserede parter gav udtryk for tilfredshed med støtteforanstaltningen <sup>(10)</sup>. De anførte, at risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage allerede er anerkendt i EU's retsforordninger, og at det følgelig ikke er nødvendigt at fremlægge fornyet dokumentation herfor. Selv hvis dokumentation er nødvendig, må der antages at bestå en sådan risiko for non-ferro metalindustrien, da sektoren på verdensmarkedet fremstår som pristager, og fordi elforsyningsvirksomhederne allerede havde overvæltet CO<sub>2</sub>-omkostningerne før 2013 (altså inden retningslinjerne for visse statsstøtteforanstaltninger som led i ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner efter 2012 — herefter »ETS-retningslinjerne« — ville finde anvendelse).

- (26) Desuden mente de, at støtten havde en tilskyndelsesvirkning, idet alene meddelelsen om, at denne ordning ville blive indført, har medført, at nogle producenter opretholder deres produktion. Endelig konstaterede de, at støtten ikke foredrer konkurrencen, men derimod afhjælper en alvorlig forvrængning af konkurrencen som følge af ETS i forhold til producenter i lande uden for Unionen/EØS. Til støtte for denne påstand bemærkede enkelte potentielle modtagere og en erhvervs sammenslutning, at elpriserne i Unionen nærmede sig hinanden, hvorfor udflytninger ikke ville finde sted inden for Unionen, men derimod uden for Unionen. Nogle interesserede parter som f.eks. den tyske fagforening synes imidlertid at være af den opfattelse, at producenterne i Tyskland blev hårdere ramt af de indirekte ETS-omkostninger end producenterne i andre EU-medlemsstater, hvor priserne blev holdt nede i kraft af langtidskontakter.

#### 5. BEMÆRKNINGER FRA TYSKLAND

- (27) I sin bemærkning til åbningsafgørelsen bekræftede Tyskland endnu en gang sin opfattelse af, at ordningen er forenelig med det indre marked. De to bevæggrunde for ordningen — særligt den finansielle og økonomiske krise og kompensationsen til sektorer eller delsektorer, som er truet af CO<sub>2</sub>-lækage — skulle anerkendes af Unionen som faktorer, der skal tages hensyn til i forbindelse med kontrollen af statsstøtten.

<sup>(8)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 75.

<sup>(9)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 76 ff.

<sup>(10)</sup> Nogle interesserede parter ytrede sig imidlertid i bredere forstand og udtalte sig til fordel for en langsigtet støtte. De fremsatte mere konkrete anbefalinger til, hvordan denne støtte burde udformes ved hjælp af ETS-retningslinjerne (som på daværende tidspunkt stadig var under udarbejdelse). I mellemtiden er ETS-retningslinjerne blevet vedtaget (EUT C 158 af 5.6.2012, s. 4).

- (28) Navnlig gjorde Tyskland endnu en gang gældende, at der allerede er taget højde for risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage for modtagerne i 2009 i den eksisterende EU-ret, først og fremmest ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF <sup>(11)</sup> og Kommissionens afgørelse 2010/2/EU <sup>(12)</sup>, og at Tyskland under alle omstændigheder allerede har fremlagt tilstrækkelige beviser for eksistensen af denne risiko. Dette dokumenteres også af de seneste virksomhedslukninger i Tyskland og i Det Forenede Kongerige. Endvidere betegede Tyskland støtteordningen som et egnet middel til forebyggelse af CO<sub>2</sub>-lækage, da de alternativer, der er nævnt i Kommissionens åbningsafgørelse, er mindre effektive.
- (29) Tyskland fastholdt desuden sin påstand om, at støtten navnlig i betragtning af dens korte anvendelsesperiode på seks måneder er proportionel. Tyskland indrømmede ganske vist, at foranstaltningen kunne føre til overkompensation, men henviste til, at der derfor er fastsat et sikkerhedsnedslag på 10 % og en grundselvriskiko (på størrelse med de indirekte omkostninger for 1 GWh forbrug). Desuden erklærede Tyskland sig parat til at foretage ændringer i beregningen af støttebeløbene på grundlag af et forslag fra Kommissionen. Endelig henviste Tyskland til Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om metalindustriens konkurrenceevne af 22. februar 2008 — Et bidrag til EU's strategi for vækst og beskæftigelse, samt til Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg samt Regionsudvalget af 28. oktober 2010 — En integreret industripolitik for en globaliseret verden — Fokus på konkurrenceevne og bæredygtighed, hvori Kommissionen havde understreget, hvor vigtigt det er generelt at bevare metalindustriens og de energiintensive branchers konkurrenceevne <sup>(13)</sup>.
- (30) For så vidt angår dokumenterne fra de interesserede parter understregede Tyskland, at ingen havde udtrykt bekymring for eventuelle konkurrencefordrejninger på det indre marked, men derimod havde alle interesserede parter, navnlig også erhvervssammenslutningerne, som repræsenterede de mulige konkurrenter til modtagerne på nationalt og europæisk plan, udtalt sig til fordel for foranstaltningen. Desuden havde de interesserede parter fremført yderligere oplysninger og argumenter, som bekræftede, at der for non-ferro metalindustrien har været en risiko for CO<sub>2</sub>-lækage i andet halvår af 2009.

## 6. VURDERING AF STØTTEFORANSTALTNINGEN

- (31) Kommissionen har undersøgt den foreslåede foranstaltning på grundlag af artikel 107 ff. i TEUF og artikel 61 ff. i EØS-aftalen <sup>(14)</sup>. Efter at have undersøgt de argumenter, som Tyskland og andre interesserede parter har fremført, konkluderer Kommissionen, at dens vurdering af den anmeldte ordning i åbningsafgørelsen fortsat gælder, idet der ikke er fremlagt nogen nye elementer, som kunne føre til en ændring af denne vurdering, med forbehold af redegørelserne i det følgende.

### 6.1. STATSSTØTTE

- (32) En foranstaltning udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, hvis følgende fire forudsætninger er opfyldt: For det første giver foranstaltningen modtagerne en fordel. For det andet finansieres foranstaltningen af staten eller med statsmidler. For det tredje begunstiger foranstaltningen visse virksomheder eller visse produktioner. For det fjerde kan den påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje konkurrencen i det indre marked.
- (33) Som Kommissionen har fremført i sin åbningsafgørelse, opfylder støtteordningen alle disse forudsætninger <sup>(15)</sup>. Støtten stammer fra statsmidler, idet den finansieres over Tysklands nationale budget. Den giver modtageren en fordel, fordi den mindsker den byrde, »som en virksomhed normalt selv skal bære« <sup>(16)</sup> (dvs. eludgifter).

<sup>(11)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT L 140 af 5.6. 2009, s. 63).

<sup>(12)</sup> Kommissionens afgørelse 2010/2/EU af 24. december 2009 om opstilling af en liste over, hvilke sektorer og delsektorer der anses for at være udsat for en betydelig risiko for carbon leakage, i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 1 af 5.1.2010, s. 10).

<sup>(13)</sup> KOM(2008) 108 endelig udg. og KOM(2010) 614 endelig udg.

<sup>(14)</sup> Den her foretagne vurdering er baseret på TEUF og EØS-aftalen. For nemheds skyld henvises der dog kun til bestemmelserne i TEUF.

<sup>(15)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 29 ff.

<sup>(16)</sup> Dom af 15. marts 1994, Banco Exterior de España mod Ayuntamiento de Valencia, C-387/92, Sml. 1994 I, s. 877, præmis 12 og 13.

Foranstaltningen er selektiv, idet den kun ydes til modtagere i forud fastlagte sektorer (aluminiums-, kobber- og zinksektoren) og inden for disse sektorer yderligere begrænses til store elslutkunder (aftagere med et forbrug på mere end 10 GWh årligt). Den må formodes at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og bevirke en konkurrencefordrejning, da modtagerne er aktive i en sektor, som er omfattet af konkurrence mellem medlemsstaterne. Uafhængigt af, om der faktisk finder handel med bestemte ikke-jernholdige metaller sted mellem medlemsstaterne, konkurrerer EU-producenterne med hinanden på verdensmarkedet, og en fordel, som en af dem opnår, ville potentielt kunne føre til en afsætningstilbagegang hos de andre eller vanskeliggøre en afsætningsstigning.

- (34) Derfor er der i forbindelse med den anmeldte foranstaltning tale om statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Dette er ikke blevet anfægtet af Tyskland og de interesserede parter.

## 6.2. STØTTENS LOVLIGHED

- (35) I lovforslaget om gennemførelse af den anmeldte ordning hedder det, at udbetalingen af støtten først sker efter Kommissionens godkendelse heraf. Tyskland har med anmeldelsen af støtteforanstaltningen inden gennemførelsen heraf opfyldt sin forpligtelse i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF.

## 6.3. STØTTENS FORENELIGHED MED DET INDRE MARKED

- (36) Da der i forbindelse med foranstaltningen er tale om statsstøtte, skal Kommissionen vurdere, om den er forenelig med det indre marked. Uanset det generelle støtteforbud som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF kan en støtte anses for forenelig med det indre marked, hvis den falder ind under en af de kategorier, der er nævnt i artikel 107, stk. 3, i TEUF.
- (37) Tyskland anser ordningen for støtte, der er forenelig med det indre marked, og har anført, at støtteordningen skal bidrage til at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF.
- (38) Desuden anfører Tyskland, at støtten er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, idet foranstaltningen skal fremme udviklingen af visse erhvervsgræner eller økonomiske regioner.
- (39) Kommissionen har principielt et vidt skøn i statsstøttesager, der falder ind under artikel 107, stk. 3, i TEUF<sup>(17)</sup>, og den har offentliggjort retningslinjer og meddelelser, hvori de kriterier er angivet, i henhold til hvilke visse støttekategorier kan anses for at være forenelige med det indre marked. Ifølge fast retspraksis er Kommissionen bundet af de retningslinjer og meddelelser, der er offentliggjort i forbindelse med statsstøttekontrollen, for så vidt disse ikke afviger fra bestemmelserne i TEUF og accepteres af medlemsstaterne<sup>(18)</sup>.
- (40) Det må først fastslås, at den statsstøtte, som Tyskland ønsker at yde til producenterne af ikke-jernholdige metaller, kan kategoriseres som driftsstøtte, dvs. som »støtte, der skal frigøre en virksomhed for omkostninger, som den ellers selv skulle afholde i forbindelse med dens drift eller normale aktiviteter«<sup>(19)</sup>. Ifølge Domstolen ændrer en sådan støtte samhandelsvilkårene på en måde, »der strider mod den fælles interesse«<sup>(20)</sup> og kan principielt ikke anses for at være forenelig med det indre marked.
- (41) Der kan imidlertid i klart afgrænsede situationer undtagelsesvis ydes driftsstøtte. Kommissionen vil følgelig vurdere den anmeldte foranstaltningens forenelighed med det indre marked. Det skal først vurderes, om den anmeldte støtte falder ind under anvendelsesområdet for en eller flere retningslinjer eller meddelelser. Hvis dette er tilfældet, er Kommissionen bundet af de relevante retningslinjer eller meddelelser ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse i henhold til artikel 107, stk. 3, i TEUF. Hvis dette ikke er tilfældet, skal Kommissionen afklare, om støtten kan anses for direkte forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra b), og/eller artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

### 6.3.1. Specifikke retningslinjer, rammebestemmelser og forordninger

- (42) I sin åbningsafgørelse har Kommissionen allerede udelukket anvendelsen af nogle af de gældende rammebestemmelser og retningslinjer, f.eks. Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til retningslinjer og omstrukturering af kriseramte virksomheder<sup>(21)</sup>, som gælder for kriseramte virksomheder, navnlig dem, der opfylder de i den nationale lovgivning fastsatte forudsætninger for indledning af en kollektiv bobehandling,

<sup>(17)</sup> Dom af 21. marts 1990, Belgien mod Kommissionen, C-142/87, Sml. 1990 I, s. 959, præmis 56, og dom af 11. juli 1996, SFEI m.fl. mod Kommissionen, C-39/94, Sml. 1996 I, s. 3547, præmis 36.

<sup>(18)</sup> Dom af 24. marts 1993, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, C-313/90, Sml. 1993 I, s. 1125, præmis 36; dom af 15. oktober 1996, Ijssel-Vliet mod Minister van Economische Zaken, C-311/94, Sml. 1996 I, s. 5023, præmis 43; dom af 26. oktober 2002, Spanien mod Kommissionen, C-351/98, Sml. 2002 I, s. 8031, præmis 53.

<sup>(19)</sup> Dom af 8. juni 1995, Siemens mod Kommissionen, T-459/93, Sml. 1995 II, s. 1675, præmis 48.

<sup>(20)</sup> Dom af 6. november 1990, Italien mod Kommissionen, C-86/89, Sml. 1990 I, s. 3891, præmis 18.

<sup>(21)</sup> EUT C 244 af 1.10.2004, s. 2. Anvendelsen af disse retningslinjer blev forlænget i en nyere meddelelse (EUT C 296 af 2.10.2012, s. 3).

hvilket forudsætter skyldnerens insolvens. I den af Tyskland anmeldte støtteordning udelukkes virksomheder, for hvilke der er indgivet konkursbegæring eller indledt konkursbehandling, imidlertid fra støtte <sup>(22)</sup>, og det fremgår ikke af oplysningerne fra Tyskland, at virksomheder, der er kriseramte i disse retningslinjers forstand, på anden vis skulle kunne modtage støtten.

- (43) Også anvendelsen af Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 <sup>(23)</sup> blev udelukket af Kommissionen. Forordning (EF) nr. 800/2008 indeholder ganske vist en ramme for visse former af investerings- eller beskæftigelsesstøtte, men den anmeldte ordning henhørte ikke under nogen af de undtagelsestilfælde, der er nævnt i denne forordning <sup>(24)</sup>.
- (44) For så vidt angår EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse <sup>(25)</sup>, drog Kommissionen den konklusion, at ingen af bestemmelserne i disse retningslinjer vedrører CO<sub>2</sub>-lækage. Muligheden for, at en medlemsstat yder støtte til forebyggelse af CO<sub>2</sub>-lækage <sup>(26)</sup>, er derfor ikke dækket af disse retningslinjer.
- (45) Endvidere har Kommissionen haft den holdning, at støtteordningen ikke falder ind under anvendelsesområdet for de midlertidige EF-rammebestemmelser for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den nuværende finansielle og økonomiske krise (»midlertidige rammebestemmelser«) <sup>(27)</sup>, som tager sigte på at »få åbnet op for bankernes långivning til virksomhederne og dermed sikre kontinuiteten i deres adgang til finansiering«. Den nåede til dette resultat, fordi, som Tyskland selv havde indrømmet <sup>(28)</sup>, der med foranstaltningen ikke tilstræbes en lettere adgang til finansiering for potentielle modtagere.
- (46) Hvad angår retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 <sup>(29)</sup>, var det Kommissionens opfattelse, at foranstaltningen på nuværende tidspunkt ikke falder ind under disse retningslinjers anvendelsesområde <sup>(30)</sup>. Af dens målsætning fremgår det klart, at formålet med den anmeldte foranstaltning ikke er at imødegå typiske ulemper i regioner, hvor modtagerne har deres hovedsæde (f.eks. en særligt lav levestandard eller en lav befolkningstæthed).
- (47) Da der hverken blev fremsendt yderligere oplysninger af Tyskland eller andre interesserede parter om den mulige anvendelse af forordning (EF) nr. 800/2008, EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse, de midlertidige EF-rammebestemmelser for statsstøtte eller retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013, finder Kommissionen det ikke nødvendigt at ændre sin oprindelige vurdering.
- (48) Åbningsafgørelsen blev vedtaget før Kommissionens offentliggørelse af ETS-retningslinjerne <sup>(31)</sup>. Afsnit 3.1 i disse retningslinjer indeholder betingelserne for, at medlemsstaterne kan yde statsstøtte til delvis kompensation af ETS-omkostninger, som er overvæltet på elpriserne (»indirekte ETS-omkostninger«). I punkt 6 i retningslinjerne defineres anvendelsesområdet imidlertid som følger: »Da de bestemmelser, der blev indført ved direktiv 2009/29/EF, skal gælde fra 1. januar 2013, kan statsstøtte ikke anses for nødvendig for at lette eventuelle byrder som følge af dette direktiv inden dette tidspunkt. De foranstaltninger, der er omfattet af disse retningslinjer, kan derfor kun godkendes i forbindelse med omkostninger, som påløber fra og med den 1. januar 2013«. Retningslinjernes anvendelsesområde begrænser sig til den tredje EU-emissionshandelsperiode (»ETS-3«), som starter i 2013, idet Kommissionen på den ene side ikke havde modtaget nogen klare indikationer om eksistensen af en CO<sub>2</sub>-lækage allerede inden denne periode, og fordi det på den anden side med de indsamlede oplysninger og foreliggende undersøgelser lå lige for, at en sådan risiko kunne blive en realitet med sænkningen af emissionslofterne i forbindelse med ETS-kvoterne og med den øgede overgang fra gratis tildeling til kvoteauktionering.
- (49) Derfor når Kommissionen til den konklusion, at foranstaltningen ikke er omfattet af nogen af de gældende retningslinjer eller rammebestemmelser.

### 6.3.2. Artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF

- (50) I henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF kan Kommissionen erklære støtte forenelig med det indre marked, hvis den har til formål at »afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi«. En alvorlig forstyrrelse i

<sup>(22)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 36.

<sup>(23)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 af 6. august 2008 om visse former for støttes forenelighed med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 87 og 88 (Generelle gruppefritagelsesforordning) (EUT L 214 af 9.8.2008, s. 3).

<sup>(24)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 39.

<sup>(25)</sup> EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1.

<sup>(26)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 41 ff.

<sup>(27)</sup> EUT C 83 af 7.4.2009, s. 1.

<sup>(28)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 40.

<sup>(29)</sup> EUT C 54 af 4.3.2006, s. 13.

<sup>(30)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 37 ff.

<sup>(31)</sup> Jf. fodnote 10.

en medlemsstats økonomi er enhver forstyrrelse, der medfører væsentlige økonomiske og samfundsmæssige vanskeligheder, og som har indvirkning på hele den pågældende medlemsstats økonomi og ikke kun på økonomien i en af dens regioner eller dele af dens område. Bestemmelsen skal fortolkes strengt, da den udgør en undtagelse <sup>(32)</sup>.

- (51) Tyskland oplyste, at den økonomiske krise fra 2008 har betydet et fald i verdensmarkedspriserne på ikke-jernholdige metaller på Londons Metalbørs (LME), mens industriens elpriser forblev uændrede på et højt niveau, hvilket først og fremmest skyldes ETS. Derfor er producenterne af ikke-jernholdige metaller pristagere i den forstand, at de ikke har mulighed for at øve indflydelse på LME-priserne eller overvælde de højere produktionsomkostninger på deres kunder. I lyset af deres tætte samarbejde og den indbyrdes afhængighed i forhold til de efterfølgende sektorer (navnlig bilindustrien og elektroniksektoren) vil kapacitetsnedskæringer eller virksomhedsflytninger have graverende konsekvenser for andre økonomiske sektorer. Ifølge Tyskland er der fare for et krisebetinget uopretteligt tab af hele værdikæder.
- (52) Andre interesserede parter har tilsluttet sig Tysklands bemærkninger og advaret imod kapacitetstab i non-ferro metalindustrien. Således henviser [...] til de vanskeligheder, som den europæiske industri har haft med at få leveret sjældne jordarter fra Kina, og konkluderer, at de sektorer i de efterfølgende led, som anvender ikke-jernholdige metaller, formentlig kommer til at stå over for lignende vanskeligheder, hvis produktionskapaciteten ikke opretholdes inden for Unionen. Interesserede parter såsom [...] har desuden henvist til det tætte samarbejde mellem producenterne af ikke-jernholdige metaller og deres kunder i forbindelse med udviklingen af nye produkter og innovationsfremme. De frygter, at dette innovationspotentiale vil kunne gå tabt, hvis der ikke ydes støtte til fremstilling af ikke-jernholdige metaller.
- (53) I 2009 vedtog Kommissionen de midlertidige rammebestemmelser <sup>(33)</sup>. Som det allerede fremgår af betragtning 45, anerkendte Kommissionen med disse rammebestemmelser, at finanskrisen betød en alvorlig forstyrrelse i medlemsstaternes økonomi, både på grund af krisens direkte indvirkning på banksektoren og dens indirekte konsekvenser for realøkonomien, idet virksomhederne havde problemer med at få adgang til finansieringsmidler til rimelige priser. Det er imidlertid ikke den forstyrrelse, som Tyskland ville afhjælpe med denne ordning.
- (54) Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den økonomiske situation for producenter af ikke-jernholdige metaller i andet halvår af 2009 skal betragtes som en alvorlig forstyrrelse i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF, har den formelle undersøgelsesprocedure ikke givet noget holdepunkt for at antage, at der foreligger en sådan forstyrrelse. Kommissionen er af den opfattelse, at bestemmelsen i artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF skal fortolkes strengt i den forstand, at der skal være tale om imødegåelse af forstyrrelser i større målestok, som berører mange økonomiske sektorer, der er særligt vigtige for hele økonomien på grund af deres systemiske betydning. I den forbindelse har Den Europæiske Unions Ret i Første Instans udtalt, at denne forstyrrelse skal påvirke hele den pågældende medlemsstats økonomi og ikke blot en af dens regioner eller dele af dens område <sup>(34)</sup>. I overensstemmelse hermed har Kommissionen konkluderet, at en alvorlig økonomisk forstyrrelse ikke kan imødegås med en støtteforanstaltning, der »løser problemerne for en enkelt modtager..., men ikke de akutte problemer for alle virksomheder« <sup>(35)</sup>. Det fremgår af denne retspraksis, at artikel 107, stk. 3, litra b), kræver en forstyrrelse af et vist omfang. Hidtil er der ikke blevet fremlagt dokumentation for, at en betydelig del af den tyske økonomi blev udsat for en alvorlig forstyrrelse. Desuden er det uklart, hvordan statsstøtten vil afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, idet den kun ydes til 11 modtagere.
- (55) Imod argumentet om, at et fald i produktionen af ikke-jernholdige metaller i Tyskland vil have massive konsekvenser for de efterfølgende industrier, taler til en vis grad en konstatering fremført af en af de andre interesserede parter: En producent af ikke-jernholdige metaller henviste til handelsintensiteten i non-ferro metalindustrien i Tyskland og Europa og fremhævede i den sammenhæng, at de europæiske producenter i forhold til deres oversøiske konkurrenter ville kunne udnytte den fordel, som nærheden til kunderne giver. Mens sidstnævnte måtte foretage investeringer i oplagringsfaciliteter med henblik på forsyning af det europæiske marked, kunne de europæiske virksomheder på grund af den geografiske nærhed til deres kunders virksomheder producere efter ordre. Den producent, som fremførte dette argument, frygtede imidlertid, at denne fordel hurtigt ville kunne blive udlignet af stigende eludgifter samtidig med relativt lave yderligere omkostninger for kunderne. Såfremt elpriserne skulle stige yderligere i Europa, ville kunderne i stigende grad se en interesse i ikke længere at købe ikke-jernholdige metaller hos producenter i EU, men derimod hos producenter i tredjelande (som transporterer deres produkter til Europa og oplagrer dem her). Ud fra dette synspunkt ville de efterfølgende erhvervsgrønter principielt være i stand til at skaffe deres leverancer på verdensmarkedet, uden at deres eksistens

<sup>(32)</sup> Dom af 15. december 1999, Freistaat Sachsen og Volkswagen AG mod Kommissionen, forenede sager T-132/96 og T-143/96, Sml. 1999 II, s. 3663, præmis 167, dom af 30. september 2003, Tyskland mod Kommissionen C-301/96, Sml. 2003 I, s. 9919, præmis 106.

<sup>(33)</sup> Jf. fodnote 27.

<sup>(34)</sup> Dom af 15. december 1999, Freistaat Sachsen og Volkswagen AG mod Kommissionen, forenede sager T-132/96 og T-143/96, Sml. 1999 II, s. 3663, præmis 167.

<sup>(35)</sup> Sag NN 25/2008 (ex CP 15/2008), redningsstøtte til WestLB, Tyskland ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/225266/225266\\_1154234\\_37\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/225266/225266_1154234_37_2.pdf), betragtning 41).



bliver bragt i fare. Alene muligheden for, at producenter i de foregående led flytter deres virksomhed ud af landet, viser, at de efterfølgende industrier i høj grad kan skaffe sig leverancer uden for Tyskland.

- (56) Tyskland har imidlertid ikke fremlagt tilstrækkeligt belæg for, at de økonomiske vanskeligheder i de tre omhandlede sektorer har en sådan størrelsesorden eller påvirker de med disse forbundne sektorer i et sådant omfang, at denne situation udgør en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF.

### 6.3.3. Artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF

- (57) Det hedder i artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, at »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«, kan betragtes som forenelig med det indre marked. Ifølge Domstolens praksis kan Kommissionen erklære støtte forenelig med det indre marked, hvis støtten bidrager til virkeliggørelsen af et mål af fælles interesse <sup>(36)</sup>, er nødvendig for at kunne nå dette mål <sup>(37)</sup> og ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.
- (58) Ifølge Kommissionens faste praksis <sup>(38)</sup> kan foranstaltninger anses for at være direkte forenelige med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, såfremt de er nødvendige og proportionelle, og det positive bidrag til opnåelsen af målet af fælles interesse opvejer de negative konsekvenser for samhandelen og konkurrencen. Derfor anser Kommissionen det for hensigtsmæssigt at vurdere følgende spørgsmål:
- 1) Har støtteforanstaltningen et veldefineret mål af fælles interesse?
  - 2) Er støtteinstrumentet velegnet til at opfylde mål af fælles interesse? Navnlige:
    - a) Er støtteforanstaltningen et velegnet og nødvendigt instrument, eller findes der andre, mere velegnede instrumenter?
    - b) Har støtten en tilskyndelsesvirkning, dvs. ændrer den virksomhedernes adfærd?
    - c) Står støtteforanstaltningen i forhold til målet, dvs. kunne man opnå samme adfærdsændring med mindre støtte?
  - 3) Er konkurrencefordrejningerne og påvirkningen af samhandelen så begrænset, at den overordnede afvejning er positiv?
- (59) Som begrundelse for støttens forenelighed med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF fremsatte Tyskland to rækker af argumenter: For det første anførte Tyskland, at støtten er nødvendig for at forebygge virksomhedslukninger i Tyskland som følge af udflytning til tredjelande, som ikke var omfattet af ETS og ikke skulle afholde sammenlignelige CO<sub>2</sub>-omkostninger (forebyggelse af CO<sub>2</sub>-lækage). For det andet fremførte Tyskland, at støtten er nødvendig for at hindre virksomhedsudflytning til tredjelande, som ville være til skade for både industristrukturen og beskæftigelsen (forhindring af tab af arbejdspladser).

#### 6.3.3.1. Forebyggelse af CO<sub>2</sub>-lækage

##### Mål af fælles interesse

- (60) Miljøbeskyttelse er anerkendt som et mål af fælles interesse. Eftersom EU's miljølovgivning kan betyde, at CO<sub>2</sub>-emissioner flyttes til andre dele af verden, hvor de fortsat vil udgøre en risiko for miljøet, kan undgåelsen af en sådan CO<sub>2</sub>-lækage betragtes som en del af miljøbeskyttelsesspørgsmålet. Dette fremgår klart af EU's retsfor skrifter, navnlig i direktiv 2009/29/EF <sup>(39)</sup>, hvor det i betragtning 27 hedder:

»Medlemsstaterne kan finde det nødvendigt at yde midlertidig kompensation til visse anlæg, for hvilke det er konstateret, at de er udsat for en betydelig risiko for carbon leakage som følge af omkostninger i forbindelse med drivhusgasemissioner videregivet i elpriserne, for disse omkostninger. En sådan støtte bør kun ydes, hvis den er nødvendig og står i forhold til behovet, og den bør sikre, at fællesskabsordningens incitamenter til at spare energi og fremme en forskydning i efterspørgslen fra »grå« til »grøn« elektricitet bevares«.

<sup>(36)</sup> Dom af 14. januar 2009, Kronoply mod Kommissionen, T-162/06, Sml. 2009 II, s. 1, navnlig præmis 65, 66, 74 og 75.

<sup>(37)</sup> Jf. dom af 7. juni 2001, Agrana Zucker und Stärke mod Kommissionen, T-187/99, Sml. 2001 II, s. 1587, præmis 74, dom af 14. maj 2002, Graphischer Maschinenbau mod Kommissionen, T-126/99, Sml. 2002 II, s. 2427, præmis 41-43; dom af 15. april 2008, Nuova Agricast Srl mod Ministero delle Attività Produttive, C-390/06, Sml. 2008 I, s. 2577, præmis 68-69.

<sup>(38)</sup> Fællesskabets retningslinjer for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation (EUT C 323 af 30.12.2006, s. 1, punkt 1.3): EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse (EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1, punkt 1.3).

<sup>(39)</sup> Jf. fodnote 11.

- (61) Dertil kommer, at forebyggelse af CO<sub>2</sub>-lækage blev anerkendt som miljømål i ETS-retningslinjerne <sup>(40)</sup>, navnlig i punkt 7 og 8:
- »7. I henhold til ETS-direktivets artikel 10a, stk. 6, kan EFTA-lande yde statsstøtte til sektorer eller delsektorer, der anses for at være udsat for en betydelig risiko for CO<sub>2</sub>-lækage som følge af, at omkostningerne i forbindelse med drivhusgasemissioner væltes over på elpriserne (i det følgende benævnt »indirekte emissionsomkostninger«) for at kompensere for disse omkostninger i overensstemmelse med statsstøttereglerne. I disse retningslinjer skal »CO<sub>2</sub>-lækage« forstås som udsigterne til en stigning i de globale drivhusgasemissioner, når virksomhederne flytter produktionen til lande uden for EØS, fordi de ikke kan vælte omkostningsstigningerne som følge af EU ETS over på deres kunder uden derved at miste betydelige markedsandele.
8. Afværgelse af risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage tjener et miljømæssigt formål, da støtten tager sigte på at undgå en stigning i de globale drivhusgasemissioner på grund af udflytning af produktionen til lande uden for EU, fordi der ikke foreligger en bindende international aftale om reduktion af drivhusgasemissioner. Samtidig kan støtte til indirekte emissionsomkostninger gøre EU ETS mindre effektiv. Hvis støtten ikke er ordentlig målrettet, fritager den støttemodtagerne for omkostningerne ved deres indirekte CO<sub>2</sub>-emissioner og begrænser dermed incitamentet til nedbringelse af emissionerne og til innovation inden for den pågældende sektor. Det betyder, at omkostningerne ved nedbringelse af emissionerne hovedsagelig skal afholdes af andre erhvervssektorer. Desuden kan en sådan statsstøtte medføre en betydelig fordrejning af konkurrencevilkårene inden for det indre marked, især når virksomheder i samme sektor behandles forskelligt i de forskellige medlemsstater som følge af forskelle i budgetrammerne. Disse retningslinjer skal derfor tage sigte på opfyldelse af følgende tre specifikke målsætninger: formindskelse af risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage, bevarelse af EU ETS-målsætningen om en omkostningseffektiv CO<sub>2</sub>-reduktion og en begrænsning af konkurrencefordrejningerne inden for det indre marked til det mindst mulige«.
- (62) Forebyggelse af CO<sub>2</sub>-lækage kan derfor sættes i forbindelse med miljøbeskyttelse, herunder klimabeskyttelse, som et mål af fælles interesse.

Et velegnet og nødvendigt middel

- (63) Støtten skal være et velegnet og nødvendigt middel for at opnå det tilstræbte mål. Et middel er velegnet og nødvendigt, når der ikke findes nogen andre mindre konkurrencefordrejende midler, med hvilke de samme resultater ville kunne opnås.
- (64) Med henblik på i det foreliggende tilfælde at kunne fastslå, om den støtte, der ydes i forbindelse med den anmeldte foranstaltning, er nødvendig og proportionel, skal det først dokumenteres, at der i de støtteberettigede sektorer (aluminiums-, kobber- og zinkfremstilling i Tyskland) i andet halvår af 2009 faktisk var risiko for CO<sub>2</sub>-lækage.
- (65) Tyskland har fremført, at risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage i 2009 allerede er blevet anerkendt, nemlig ved afgørelse 2010/2/EU <sup>(41)</sup>. Der var allerede risiko for CO<sub>2</sub>-lækage i den anden ETS-handelsperiode (2008-2012, »ETS-2«), og overgangen til den tredje ETS-handelsperiode har ikke udgjort noget »kvalitativt spring«.
- (66) I sin åbningsafgørelse mindede Kommissionen bl.a. om, at medlemsstaterne i direktiv 2009/29/EF <sup>(42)</sup> havde aftalt først at indføre mekanismen til forebyggelse af CO<sub>2</sub>-lækage fra og med 2013. Dette syntes berettiget, idet der fra 2013 ville gælde et strengere CO<sub>2</sub>-emissionsloft, som ved ellers uændrede forhold ville føre til højere CO<sub>2</sub>-priser end tidligere <sup>(43)</sup>. Desuden fastslog Kommissionen, at debatten om risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage i den anden ETS-handelsperiode (2008-2012) ikke har ført til nogen endelig konklusion angående omfanget af denne risiko. En nyere undersøgelse antyder muligheden for CO<sub>2</sub>-lækage i aluminiumssektoren i 2009, men ikke i forbindelse med kobber- og zinkfremstillingen. Under alle omstændigheder syntes det at være hensigtsmæssigt at opstille ensartede kriterier for sådanne støtteforanstaltninger, gældende i hele EU <sup>(44)</sup>. For den tredje ETS-handelsperiode kan disse kriterier findes i ETS-retningslinjerne.
- (67) De interesserede parter fremførte ligesom Tyskland, at risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage i non-ferro metalindustrien allerede er blevet anerkendt ved artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2009/29/EF samt ved afgørelse 2010/2/EU. Derfor satte de spørgsmålstegn ved nødvendigheden af den særskilt vurdering, som Kommissionen havde bebudet i sin åbningsafgørelse.

<sup>(40)</sup> Jf. fodnote 10.

<sup>(41)</sup> Jf. fodnote 12.

<sup>(42)</sup> Jf. fodnote 39.

<sup>(43)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 53.

<sup>(44)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 54.

- (68) Desuden har enkelte interesserede parter betonet, at der ikke bør anlægges en streng vurdering: I betragtning af Kommissionens konstatering i åbningsafgørelsen om, at de vigtigste modtagere fortsat har været rentable i løbet af den planlagte støtteperiode <sup>(45)</sup>, fremhævede nogle af disse producenter af ikke-jernholdige metaller, at deres tyske virksomhed i virkeligheden havde en relativt lav rentabilitet og til dels ikke opnåede den forrentning, der er acceptabel for denne type industri, og at det således ville være for forsimplet kun at anerkende nødvendigheden og tilskyndelsesvirkningen af en støtte, hvis modtageren er tæt på at gå konkurs.
- (69) Derudover erklærede enkelte interesserede parter, bl.a. [...], [...], [...] og [...], at det i forbindelse med CO<sub>2</sub>-lækage ikke alene handler om, hvorvidt det i sidste instans ender med en virksomhedslukning og flytning til et land uden for EU. Spørgsmålet er snarere, hvorvidt modtagerne er klar til at foretage investeringer i deres tyske virksomhed, eller om de vil afholde sig fra at gøre det. Den anmeldte foranstaltning opmuntrer til investeringer, og netop udsigten til støtten er et incitament til at opretholde produktionen og til at foretage betydelige investeringer i produktionsanlæggene i Tyskland.
- (70) Disse argumenter er imidlertid ikke overbevisende. Først og fremmest er det forkert at hævde, at risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage for andet halvår af 2009 allerede er anerkendt i direktiv 2009/29/EF. I artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2009/29/EF hedder det: »Medlemsstaterne kan endvidere vedtage økonomiske foranstaltninger til fordel for sektorer eller delsektorer, for hvilke det konstateres, at de er udsat for en betydelig risiko for carbon leakage som følge af omkostninger i forbindelse med drivhusgasemissioner, der overvælttes i elpriserne, for at kompensere for sådanne omkostninger, og hvor sådanne økonomiske foranstaltninger er i overensstemmelse med gældende statsstøtteregler eller de statsstøtteregler, der skal vedtages på dette område«. Artikel 10a, stk. 6, er altså ikke et bevis for risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage, men indebærer blot, at statsstøtte er mulig, såfremt der er konstateret en sådan risiko. I øvrigt vedrører direktiv 2009/29/EF udelukkende ETS-3, dvs. perioden efter 2013.
- (71) Det samme gælder for Kommissionens afgørelse 2010/2/EU <sup>(46)</sup>, som indeholder en liste over, hvilke sektorer og delsektorer der anses for at være udsat for en betydelig risiko for carbon leakage — dette imidlertid først fra og med 2013 efter ikrafttrædelsen af den tredje fase af ETS. I lyset heraf dokumenterer den ikke, at der i 2009 var risiko for CO<sub>2</sub>-lækage.
- (72) Først og fremmest bestod formålet med afgørelse 2010/2/EU i at få opstillet en liste over, hvilke sektorer og delsektorer der skal tildeles gratis EU ETS-kvoter. En sådan tildeling af kvoter er fastsat i artikel 10a, stk. 12, i direktiv 2009/29/EF. Afgørelse 2010/2/EU er baseret på artikel 10a, stk. 13, i direktiv 2009/29/EF, som selv entydigt henviser til artikel 10a, stk. 12. Da den gratis tildeling af kvoter er en foranstaltning til mindskelse af de direkte CO<sub>2</sub>-omkostninger, som opstår for de berørte industrisektorer (f.eks. i kraft af deres egen produktionsvirksomhed), kan afgørelsen danne grundlag for bestemmelsen af, hvilke sektorer eller delsektorer der kan have behov for en kompensation for indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger <sup>(47)</sup>.
- (73) Kommissionen mener i overensstemmelse med ETS-retningslinjerne, at en støtteforanstaltning kun kan være nødvendig og proportionel med henblik på at forebygge CO<sub>2</sub>-lækage på grund af de indirekte CO<sub>2</sub>-emissionsomkostninger, hvis mindst tre betingelser er opfyldt. For det første skal det påvises, at de potentielle modtagere af støtten i kraft af deres eludgifter bærer en væsentlig del af de via elpriserne videregivne indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger. For det andet skal disse indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger udgøre en væsentlig del af modtagernes produktionsomkostninger. For det tredje må modtagerne ikke kunne overvælte disse omkostninger på kunderne. Selv hvis disse betingelser er opfyldt, skal det stadigvæk dokumenteres, at der ville ske omstruktureringer og flytning af produktionen til lande uden for EU/EØS, dvs. at produktionen ville blive udflyttet til lande med mindre strenge emissionsbegrænsninger. Virksomhedsflytninger inden for EU ETS ville ikke betyde nogen CO<sub>2</sub>-lækage.
- (74) Selv om de fleste ETS-kvoter blev tildelt elproducenterne gratis, fremførte Tyskland med hensyn til den første betingelse, at elforsyningsvirksomhederne allerede i 2009 havde indregnet CO<sub>2</sub>-omkostningerne som offeromkostninger og overvæltet disse på deres kunder. De kvoter, der anvendes i forbindelse med elproduktionen, blev ganske vist tildelt gratis, men havde ikke desto mindre en »pris«, idet de i princippet ville kunne sælges. Disse offeromkostninger er blevet indregnet og videregivet til kunderne.

<sup>(45)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 64.

<sup>(46)</sup> Jf. fodnote 41.

<sup>(47)</sup> Ellers kunne man have i en situation, hvor sektorer, der alene er anført i afgørelse 2012/2/EU på grund af deres direkte CO<sub>2</sub>-emissioner, også ville blive kompenseret for deres indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger.

- (75) I sin konsekvensanalyserapport vedrørende ETS-retningslinjerne (Impact Assessment Report) nåede Kommissionen ligeledes til den konklusion, at elproducenterne i den anden ETS-handelsperiode (2008-2012) kunne overvælte størstedelen af deres CO<sub>2</sub>-omkostninger, også selv om det skønsmæssigt ikke er det hele <sup>(48)</sup>.
- (76) For så vidt angår den anden betingelse bør det bemærkes, at Tyskland ikke har fremlagt konkrete oplysninger om de indirekte CO<sub>2</sub>-omkostningers andel af modtagernes samlede produktionsomkostninger.
- (77) Tyskland har fremsendt generelle oplysninger om eludgifternes andel af de samlede omkostninger. I kobberproduktionen udgør energi- og eludgifternes andel af produktionsomkostningerne fra 13 % og op til over 40 %. I zinkproduktionen udgør den næsten 50 %, ved aluminium 46 %. Kommissionen konstaterer, at der ikke blev anvendt nogen ensartet definition af de samlede omkostninger for de forskellige modtagere, hvorfor tallene ikke kan sammenlignes med hinanden. Endvidere har Tyskland fremlagt tal vedrørende fire modtageres indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger (i EUR/MWh): Disse går fra [...] EUR/MWh (hos en kobberproducent) og op til [...] EUR/MWh (hos en zinkproducent); i aluminiumsproduktionen ligger de på mellem [...] EUR/MWh og [...] EUR/MWh. Der er ikke fremlagt nogen oplysninger for de andre modtagere.
- (78) En af de interesserede parter, der samtidig er modtager, [...], anførte, at de indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger i 2009 beløb sig til [...] EUR/MWh, hvilket svarede til [...] % af dennes samlede produktionsomkostninger. [...] angav, at eludgifterne udgjorde ca. [...] % af omsætningen.
- (79) På baggrund af disse lidet konkrete oplysninger kan Kommissionen ikke med sikkerhed fastslå, at den anden betingelse er opfyldt.
- (80) Ydermere bliver CO<sub>2</sub>-omkostninger, som det allerede er nævnt i betragtning 75, ikke videregivet fuldt ud via elpriserne. Omfanget af overvæltningen af CO<sub>2</sub>-omkostninger afhænger i det store og hele af aftaletypen og tidspunktet for aftalens indgåelse. Således tyder oplysningerne fra [...] på, at andelen af de i elprisen indeholdte CO<sub>2</sub>-omkostninger i den pågældende periode (juli til december 2009) lå betydeligt under kvoternes etårige terminspris for 2009.
- (81) Med henblik på at dokumentere, at der var en risiko for CO<sub>2</sub>-lækage i 2009, har Tyskland og forskellige interesserede parter henvist til de oplysninger, som Kommissionen havde indhentet i forbindelse med forberedelsen til ETS-retningslinjerne. Disse oplysninger kan imidlertid ikke inddrages med henblik på at dokumentere risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage for den tyske industri i 2009. For det første er den analyse fra Kommissionen, der er indeholdt i konsekvensanalyserapporten, baseret på oplysninger, som blev aggregeret på europæisk plan. I forbindelse med undersøgelsen af den potentielle CO<sub>2</sub>-lækage for enkelte sektorer på medlemsstatsniveau kan de derfor kun anvendes i begrænset omfang.
- (82) Redegørelserne i konsekvensanalyserapporten vedrører imidlertid udelukkende ETS-3 og kan ikke anvendes på 2009. I øvrigt byggede de forskellige risikoscenarier i konsekvensanalyserapporten på den antagelse, at der i ETS-3 ville finde en sænkning sted af emissionslofterne og en overgang til kvoteauktionering, og de afspejler dermed ikke de faktiske forhold i 2009 <sup>(49)</sup>.
- (83) Kommissionen fik således ikke forelagt endelig dokumentation for de indirekte CO<sub>2</sub>-omkostningers andel af produktionsomkostningerne.
- (84) For så vidt angår den tredje betingelse, dvs. spørgsmålet om muligheden for overvæltning af modtagernes indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger på deres kunder, har Tyskland og flere interesserede parter erklæret, at modtagerne ikke havde nogen indflydelse på metalprisen. Da fremstillingen af ikke-jernholdige metaller udgør et globalt marked, sker prisdannelsen på Londons metalbørs (LME). Således ville producenterne ikke have nogen mulighed for at forhøje priserne uden herved at miste markedsandele.
- (85) De fremsendte oplysninger bekræfter tendentielt, at den tredje betingelse er opfyldt, idet producenterne ikke kunne overvælte væsentlige omkostningsstigninger, fordi konkurrencen finder sted på globalt plan og hovedsageligt sker på prisen.

<sup>(48)</sup> Impact Assessment Report accompanying the document Guidelines on certain State aid measures in the context of Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Scheme, 22.5.2012, SWD(2012) 130 final, [http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/impact\\_assessment\\_main%20report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/impact_assessment_main%20report_en.pdf), s. 16.

<sup>(49)</sup> For så vidt angår perioden inden sænkningen af emissionsloftet, påpegede Kommissionen sågar, at forfatterne til analyser om CO<sub>2</sub>-lækage ikke havde fundet nogen empiriske beviser for CO<sub>2</sub>-lækage («carbon leakage literature [did] not find empirical proof of carbon leakage»), jf. Impact Assessment Report, fodnote 48, s. 13.

- (86) Samlet fastslår Kommissionen, at de af Tyskland og de interesserede parter fremsendte oplysninger ikke giver noget endeligt bevis for, at de potentielle modtagere risikerede CO<sub>2</sub>-lækage på grund af de indirekte CO<sub>2</sub>-omkostningers høje andel af produktionsomkostningerne. Det blev således ikke dokumenteret, at foranstaltningen var nødvendig og proportionel med henblik på at opnå målet af fælles interesse — forebyggelse af CO<sub>2</sub>-lækage.

#### Tilskyndelsesvirkning

- (87) Statsstøtte har en tilskyndelsesvirkning, hvis modtageren ændrer sin adfærd med henblik på at opnå et mål af fælles interesse. I sin åbningsafgørelse udtrykte Kommissionen bl.a. tvivl om, hvorvidt den støtte, der ydes i forbindelse med den anmeldte foranstaltning, faktisk er det udslagsgivende element, når det handler om at få modtagerne til at opretholde deres produktion i Tyskland. Uafhængigt af, om risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage i 2009 var reel og tilstedeværende, blev foranstaltningens varighed, som faktisk var begrænset til andet halvår af 2009, anset for at være for kort til at kunne influere på investeringsbeslutninger <sup>(50)</sup>.
- (88) Tyskland anfører, at ordningen tog sigte på at slå bro over tiden mellem det værste kriseår 2009 og 2013, hvor der kan indføres en langsigtet støtteordning på grundlag af ETS-retningslinjerne. Derudover har Tyskland og forskellige interesserede parter gjort gældende, at alene meddelelsen om den anmeldte foranstaltning i 2009 har bevirket opretholdelse af produktionskapacitet <sup>(51)</sup>. En interesseret part, [...], har fremlagt interne dokumenter som dokumentation for, at alene forbundsregeringens meddelelse faktisk har forhindret lukningen af dennes produktionsanlæg i Tyskland.
- (89) Kommissionen bemærker, at de foreliggende oplysninger om støttens tilskyndelsesvirkning er modstridende. På den ene side er fremstillingen af ikke-jernholdige metaller stærkt påvirket af de økonomiske konjunkturer, idet et konjunkturopsving kan medføre betydelige produktionsstigninger, mens der ved et fald i efterspørgslen vil være overkapacitet <sup>(52)</sup>. På den anden side er problemet med CO<sub>2</sub>-lækage, som gav anledning til foranstaltningen, forbundet med miljøpolitikken og består uanset eventuelle overkapacitetsproblemer. Som forskellige interesserede parter har fremført, kan CO<sub>2</sub>-lækage kun forebygges, hvis virksomhederne har langsigtet sikkerhed, dvs. stabile vilkår på lang sigt, fordi det kun er den, der får dem til at foretage investeringer med henblik på opretholdelse af deres europæiske produktionsanlæg i de næste 10-20 år.
- (90) Det er allerede i sig selv et tvivlsomt spørgsmål, om — som nogle af de interesserede parter fremførte — driftsstøtte virkelig er det egnede instrument til at animere markedsdeltagerne til betydelige investeringer (i forhold til eksempelvis målrettet investeringsfremme). Selv hvis det skulle forholde sig således, er formålet med støtteforanstaltningen imidlertid ikke at påvirke de langsigtede forretningsvilkår for producenter af ikke-jernholdige metaller. Dens eneste virkning er at styrke modtagernes stilling i perioden med overkapacitet, mens konkurrenterne må løse overkapacitetsproblemet med egne midler. I øvrigt bekræfter bemærkningerne fra de interesserede parter vedrørende støttens positive virkninger, at foranstaltningen snarere ville modvirke en konjunkturedgang end bidrage til løsningen af det potentielle strukturproblem, nemlig at miljøbeskyttelsesforanstaltninger medfører højere eludgifter og fører til CO<sub>2</sub>-lækage.
- (91) Da foranstaltningen kun skulle gennemføres i andet halvår af 2009, og fordi både markedssituationen for producenterne af ikke-jernholdige metaller og terminspriserne på EU-kvoter før og efter denne periode svingede kraftigt, betragter Kommissionen det som usandsynligt, at en tidsmæssigt stærkt begrænset støtte er egnet til at øve afgørende indflydelse på modtagernes mellem- og langsigtede strategier med hensyn til opretholdelse og eventuel udvidelse af deres kapacitet i Unionen. Desuden var det efter Kommissionens opfattelse forudsigeligt for de potentielle modtagere, at for det første ville Kommissionens godkendelse af ordningen tage meget lang tid, og for det andet ville der alligevel være en støtteramme til rådighed i ETS-3. På baggrund heraf og ud den kendsgerning, at ingen af modtagerne endnu har måttet lukke og flytte deres virksomhed, konkluderer Kommissionen, at den fortsatte drift af anlæg til fremstilling af ikke-jernholdige metaller påvirkes af andre faktorer end af udsigten til den anmeldte ordning. De af [...] fremlagte interne dokumenter tyder på, at det snarere er den langsigtede støtte (der begyndte i 2009 og rækker ud over 2013), der er en afgørende faktor.

<sup>(50)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 69.

<sup>(51)</sup> Den tyske regering havde meddelt, at ordningen ville blive indført, så snart Kommissionen har godkendt den.

<sup>(52)</sup> ECORYS, Competitiveness of the EU Non-Ferrous Metals Industries, 5. april 2011, [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/fn97624\\_nfm\\_final\\_report\\_5\\_april\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/fn97624_nfm_final_report_5_april_en.pdf), s. 31.

- (92) Kommissionen fastslår således, at tilskyndelsesvirkningen af den støtte, der ydes i forbindelse med foranstaltningen, ikke er dokumenteret.

#### Proportionalitet

- (93) En statsstøtteforanstaltning er proportional, hvis den støtte, der ydes til modtagerne, er begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at opfylde et mål af fælles interesse. I henhold hertil må modtagerne ikke modtage mere støtte end det, der er nødvendigt til dækning af de finansielle byrder, som i betragtning af målet af fælles interesse skal mindskes.
- (94) Tyskland gør gældende, at dets metode udelukker en overkompensation af modtagerne, og at der i forvejen kun finder en delvis kompensation sted. For det første fastsætter Tyskland en selvrisiko på størelse med de indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger, som opstår ved et elforbrug på 1 GWh, således at en modtager kun ville blive kompenseret for de indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger, der ligger ud over dette beløb. For det andet understreger Tyskland, at støttens omfang reduceres med et sikkerhedsnedslag på 10 %. For det tredje er det med fastsættelsen af forskellige støttebeløb for de tre metaller sikret, at kompensationen begrænses til et minimum.
- (95) De interesserede parter er generelt enige i Tysklands standpunkt <sup>(53)</sup>, og nogle af dem går endda ind for en fuldstændig kompensation for de indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger.
- (96) Metoden synes dog at være fejlbehæftet på flere punkter. Dette gælder for det første rigtigheden af bestemmelsen af de indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger. Som referenceværdi fastsætter Tyskland således EUA-terminsprisen for 2009 (24 EUR/t CO<sub>2</sub>) og forudsætter med udgangspunkt i et marginalkraftværks gennemsnitlige CO<sub>2</sub>-emissioner i Tyskland (0,8 t CO<sub>2</sub>/MWh <sup>(54)</sup>), at den i eludgifterne indeholdte del af de indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger ligger på 19 EUR pr. MWh. På den anden side har Tyskland anerkendt, at CO<sub>2</sub>-omkostningernes faktiske andel af en modtagers eludgifter vil variere afhængigt af dennes leveringsaftaler, idet de berørte virksomheder normalt på et bestemt tidspunkt havde indgået langtidskontrakter på basis af faste el- og EUA-priser. Dette blev også bekræftet af bemærkninger fra interesserede parter. Enkelte interesserede parter bemærkede, at virksomheder, som får leveret el på langtidskontrakter, reelt er beskyttet mod de indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger i elpriserne. Desuden viser oplysningerne fra [...], at det ikke var alle CO<sub>2</sub>-omkostninger, der blev overvæltet på elpriserne. Antagelsen om, at de indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger beløber sig til 19 EUR/MWh, tager ikke højde for denne omstændighed og udelukker ikke definitivt en overkompensation. Derfor fastslår Kommissionen, at Tyskland ikke overbevisende har dokumenteret, at nedslaget på 10 % for at undgå en overkompensation ville være tilstrækkeligt, idet man ikke har undersøgt omfanget af overvæltningen af CO<sub>2</sub>-omkostningerne på elpriserne. Navnlig er det ikke påvist, hvordan de 10 % blev fastsat. Derudover viser oplysningerne fra de interesserede parter, at nedslaget på 10 % ikke er tilstrækkeligt til at forhindre en overkompensation.
- (97) For det andet har Tyskland i bestræbelserne på at tage hensyn til de forskellige omstændigheder i aluminiums-, zink- og kobberproduktionen, af uklare årsager besluttet, at aluminium efter fradrag af et sikkerhedsnedslag på 10 % skal modtage den højeste kompensation (17 EUR/MWh), mens støtten til zink og kobber er lavere (hhv. 16 og 9 EUR/MWh). Det kan ganske vist ikke udelukkes, at produktionen af primæraluminium er hårdere ramt af den økonomiske krise end kobberproduktionen, men det fremgår ikke i tilstrækkelig grad af Tysklands oplysninger, hvordan de forskellige støttebeløb blev fastsat. Dertil kommer, at det af nogle af disse oplysninger entydigt fremgår, at hovedmodtageren ville være blevet overkompenseret <sup>(55)</sup>. I mangel af en nærmere forklaring med hensyn til støttebeløbene til zink og kobber er det desuden tvivlsomt, hvor effektivt disse ville bidrage i de pågældende sektorer til forebyggelse af CO<sub>2</sub>-lækage.
- (98) Med udgangspunkt heri når Kommissionen til den konklusion, at ordningen ikke giver nogen garanti for en begrænsning af kompensationen til det nødvendige minimum.

<sup>(53)</sup> Eksempelvis bemærkede en interesseret part — en erhvervs sammenslutning — at kobberproduktionen er mindre energiintensiv end aluminiumsproduktionen, og at det derfor er passende kun at betale halvdelen af det kompensationsbeløb (9 EUR/MWh), der ydes til aluminium (17 EUR/MWh).

<sup>(54)</sup> Der er åbenbart tale om et afrundet tal på basis af en mere nøjagtig værdi, som Tyskland angav i forbindelse med anmeldelsesproceduren, nemlig 0,75 t CO<sub>2</sub>/MWh.

<sup>(55)</sup> Som [...], en aluminiumsproducent, angav, beløb dennes indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger sig i 2009 til [...] EUR/MWh, en værdi, der ligger betragteligt under støttebeløbet på 17 EUR/MWh, som skal finde anvendelse i forbindelse med støtteordningen til aluminiumsproduktionen.

## Konkurrencefordrejning, påvirkning af samhandelen samt afvejningstest

- (99) Hvis statsstøtte skal betragtes som forenelig med det indre marked, skal de konkurrencefordrejninger og den påvirkning af samhandelen, som støtten udløser, være begrænsede, således at den samlede virkning med hensyn til målet af fælles interesse er positiv.
- (100) Tyskland hævder, at ordningen ikke medfører betydelige konkurrencefordrejninger, og at den samlede virkning derfor er positiv. For det første henviser Tyskland til det med ordningen forfulgte mål om at understøtte et centralt element i EU's industri samt forhindre en CO<sub>2</sub>-lækage og tabet af industrielt knowhow. For det andet anfører Tyskland, at ordningen udgør en kompensation for en ETS-relateret ulempe og derfor genskaber en fair konkurrence i stedet for at fordreje konkurrencen.
- (101) Fra de interesserede parter side blev det fremført, at risikoen for konkurrencefordrejninger under alle omstændigheder er lille på det indre marked, idet formålet med ordningen er at begrænse ulempen for EU-producenter i konkurrencen med producenter uden for EU. Konkurrencen mellem sektorerne blev heller ikke påvirket negativt, idet sektoren for ikke-jernholdige metalvarer allerede har gjort en stor indsats for at reducere sine CO<sub>2</sub>-emissioner og er blevet mere energieffektiv. Desuden er elpriserne inden for EU/EØS de samme eller nærmere sig i det mindste hinanden, hvorfor det ikke er hensigtsmæssigt for de tyske producenter at flytte deres produktionsanlæg til andre EU-/EØS-medlemsstater.
- (102) Kommissionen kan imidlertid ikke acceptere argumentet om, at ordningen ikke giver anledning til betydelige konkurrencefordrejninger, men derimod samlet set vil være positivt. I denne sammenhæng bør det erindres, at Kommissionen har vide skønsbeføjelser i statsstøttesager, som falder ind under artikel 107, stk. 3, i TEUF.
- (103) For det første må denne form for støtte betragtes som en af de mest konkurrencefordrejende former for statsstøtte. I dommen i sagen Siemens fandt Retten, at »driftsstøtte, dvs. støtte, der har til formål at friholde en virksomhed for omkostninger, som den normalt selv skulle have afholdt i forbindelse med den løbende drift og de normale aktiviteter, i princippet ikke er omfattet af [artikel 107, stk. 3, i TEUF]«, idet »støtte af denne art i princippet [fordrejer] konkurrencebetingelserne i de erhvervsgrøner, hvortil den ydes, og som sådan ikke kan fremme [et mål af fælles interesse]«<sup>(56)</sup>.
- (104) Ligeledes fastsatte Domstolen i sag C-86/89, at »den pågældende støtte, der blev ydet uden særlige betingelser og udelukkende på grundlag af de anvendte mængder, skulle betragtes som driftsstøtte til de pågældende virksomheder og derfor ændrede samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«<sup>(57)</sup>.
- (105) Også Kommissionen fulgte denne tilgang, navnlig i forbindelse med tilskud til dækning af eludgifter for aluminiumssektoren<sup>(58)</sup>.
- (106) Alle betænkeligheder, der blev rejst i disse sager, gælder også her: Støtten består i et tilskud, som ydes til de pågældende producenter i form af en nedsættelse af deres eludgifter. Som det blev bekræftet af interesserede parter, er eludgifterne i de sektorer, der falder ind under ordningen, et af de vigtigste elementer i produktionsomkostningerne og desuden en af de vigtigste produktionsfaktorer, som producenterne konkurrerer på.
- (107) Dertil kommer, at støtten ydes pr. brugt MWh, og den har dermed direkte indflydelse på de støtteberettigede virksomheders konkurrenceevne for hver enhed, som de producerer udover den først brugte GWh. Dertil kommer, at støtten ikke er koblet til et effektivitetsbenchmark. Endelig er støtten ikke en gang koblet til modtagernes faktiske CO<sub>2</sub>-omkostninger, som er indeholdt i elpriserne. Den ville sågar kunne mindske incitamentet til at anvende mere energieffektive produktionsteknikker.

<sup>(56)</sup> Dom af 8. juni 1995, Siemens mod Kommissionen, T-459/93, Sml. 1995 II, s. 1675, præmis 48.

<sup>(57)</sup> Dom af 6. november 1990, Italien mod Kommissionen, C-86/89, Sml. 1990 I, s. 3891, præmis 18. Jf. dom af 14. februar 1990, Frankrig mod Kommissionen, C-301/87, Sml. 1990 I, s. 307, præmis 50.

<sup>(58)</sup> Jf. Kommissionens beslutning 86/60/EØF af 14. december 1985 vedrørende den støtte delstaten Rheinland-Pfalz i Forbundsrepublikken Tyskland har ydet til en virksomhed i Ludwigshafen, der fremstiller primære aluminiumsprodukter (EFT L 72 af 15.3.1986, s. 30); Kommissionens beslutning 2010/460/EF af 19. november 2009 om Italiens statsstøtte C 38/A/04 (ex NN 58/04) og C 36/B/06 (ex NN 38/06) til Alcoa Trasformazioni (EUT L 227 af 28.8.2010, s. 62); Kommissionens afgørelse 2012/339/EU af 13. juli 2011 om Grækenlands statsstøtte SA.26117 — C 2/10 (ex NN 62/09) til Aluminium of Greece SA (EUT L 166 af 27.6.2012, s. 83). Jf. sag SA.33624 (ex 2011/CP) om favorable eltakster til ALRO Slatina S.A. (EUT C 268 af 5.9.2012, s. 21).

- (108) Desuden mener Kommissionen ikke, at støtteordningen ikke ville bevirke konkurrencefordrejninger i EU. Kommissionen henviser til, at der for det første allerede var blevet truffet afhjælpende foranstaltninger, f.eks. den gratis tildeling af EU ETS-kvoter<sup>(59)</sup>. Selv om denne mekanisme ikke var specielt rettet mod de indirekte ETS-relaterede omkostninger, har den alligevel aflastet Unionens industri. For det andet er der en meget stor risiko for, at foranstaltningen ville påvirke konkurrencen, idet den ydes ad hoc og uden for enhver harmoniseret ramme og kun anvendes på nationalt plan, hvorved den udelukkende kommer virksomheder til gode, der er etableret i den pågældende medlemsstat.
- (109) Det af Tyskland og nogle interesserede parter fremførte argument om, at foranstaltningen ikke kan skade konkurrencen i EU, idet den faktisk er rettet mod at genskabe en fair konkurrencesituation i forhold til konkurrenterne uden for EU, forbigår desuden problemet. Hvis en støtte kun ydes til tyske producenter for at styrke deres konkurrenceevne i forhold til konkurrenter fra tredjelande, er der samtidig en risiko for, at deres position også styrkes i forhold til konkurrenterne i EU<sup>(60)</sup>. Derfor taler også, at modtagerne i henhold til reglerne skal tilbagebetale støtten, hvis de lukker produktionsanlæg eller flytter driften til et land *uden for Tyskland* (altså ikke først ved flytning til et land uden for EU eller EØS).
- (110) Påstanden om, at de tyske producenter af ikke-jernholdige metaller i lyset af det sammenlignelige elprisniveau alligevel ikke ville flytte til andre EU-/EØS-medlemsstater, kan heller ikke godtages. Konkurrencefordrejninger på det indre marked kan ikke alene måles på, om produktionsanlæg flyttes til andre medlemsstater. Fordrejninger af denne art opstår allerede, når opretholdelsen af produktionskapacitet i en medlemsstat bliver muliggjort af statsstøtte, fordi dette har virkninger på rentabiliteten af produktionskapacitet i andre medlemsstater. Tyskland er ganske vist det vigtigste produktionssted i EU for nogle af de berørte producenter af ikke-jernholdige metaller, men er dog ikke det eneste<sup>(61)</sup>, hvorfor støtten anses for at ville fordreje konkurrencen mellem producenterne i hele EU og EØS. I forbindelse med den tidligere anmeldelse havde Tyskland sågar fremført, at de tyske producenter også er begrænset i forhold til konkurrenter i andre medlemsstater.
- (111) Derudover ser Kommissionen en risiko for, at en ordning som den her omhandlede kunne udløse et støttekapløb mellem medlemsstaterne, hvorefter konkurrencen på det indre marked ville blive betydeligt fordrejet på grund af medlemsstaternes forskellige finansielle muligheder. Denne risiko er netop givet i det foreliggende tilfælde, idet der ikke findes nogen harmoniserede rammebestemmelser for 2009, hvis betingelser alle medlemsstater skal overholde.
- (112) Selv når et mål af fælles interesse — såsom det miljøpolitiske mål om at forebygge CO<sub>2</sub>-lækage — er blevet anerkendt, skal det nødvendigvis sikres, at støtteforanstaltningers konkurrencefordrejende virkninger begrænses til et minimum, og at der fortsat gælder de samme vilkår for alle markedsaktører på det indre marked.
- (113) Et af de specifikke mål, som blev forfulgt med vedtagelsen af ETS-retningslinjerne (ud over forebyggelse af CO<sub>2</sub>-lækage og bevarelsen af ETS' effektivitet), var formindskelsen af fordrejninger på det indre marked<sup>(62)</sup>. Sådanne fordrejninger kan ikke alene opstå inden for de enkelte erhvervssektorer, men også imellem dem: Hvis en medlemsstat vedtager støtteforanstaltninger, som kun gælder for enkelte sektorer, skal de ikke-støttede sektorer muligvis bære en større byrde med henblik på at opnå den pågældende medlemsstats emissionsmål. Som det imidlertid allerede blev nævnt i betragtning 48, henhører den tyske ordning ikke under ETS-retningslinjerne. Disse gælder først for den tredje ETS-handelsperiode.
- (114) Endvidere konstaterer Kommissionen, at støtteordningen ikke alene kan betyde en påvirkning af samhandelsvilkårene, men at det også er uklart, hvorvidt den ville have en positiv virkning. Navnlig har Tyskland som anført i betragtning 63 ff. ikke fremlagt tilstrækkelig dokumentation for, at den anmeldte foranstaltning var proportionel og nødvendig.

<sup>(59)</sup> Ifølge artikel 10 i direktiv 2003/87/EF tildeler medlemsstaterne »mindst 90 % af kvoterne gratis« i den anden ETS-handelsperiode.

<sup>(60)</sup> Dom af 14. februar 1990, Frankrig mod Kommissionen, C-301/87, Sml. 1990 I, s. 307, præmis 50.

<sup>(61)</sup> I 2009 var Tyskland, Spanien, Frankrig og Italien de fire førende aluminiumsproducenter blandt EU-medlemsstaterne. De største producenter af primæraluminium i 2009 var Frankrig, Spanien, Nederlandene og Tyskland (i hvilken forbindelse Tyskland imidlertid havde produceret de største mængder i perioden 2000-2008). Hvad angår kobberproduktionen, lå Tyskland og Polen i front i 2009, efterfulgt af Spanien, Belgien, Luxembourg og de skandinaviske lande. De største zinkproducenter er Spanien, Finland og Nederlandene. Se ECORYS, Competitiveness of the EU Non-Ferrous Metals Industries, 5. april 2011, [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/fn97624\\_nfm\\_final\\_report\\_5\\_april\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/fn97624_nfm_final_report_5_april_en.pdf), s. 43 ff.

<sup>(62)</sup> Jf. konsekvensanalyserapporten, fodnote 48, s. 22.



- (115) Derfor mener Kommissionen, at den anmeldte foranstaltningens samlede resultat ikke er positivt, da ordningen kan resultere i markante konkurrencefordrejninger på det indre marked for ikke-jernholdige metaller, mens dens positive virkninger ikke er blevet dokumenteret tilstrækkeligt overbevisende.

#### Konklusion vedrørende forebyggelse af CO<sub>2</sub>-lækage

- (116) Det er derfor Kommissions opfattelse, at foranstaltningen ikke udgør et nødvendigt og proportionelt middel, med hvilket CO<sub>2</sub>-lækage kan forebygges på afbalanceret vis, og at den under alle omstændigheder kan ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Derfor kan den ikke betragtes som forenelig med det indre marked.
- (117) Selv hvis Tyskland som tilbudt havde tilpasset ordningen ved at ændre den metode, der anvendes til beregning af støtten, for at tage hensyn til Kommissionens betænkeligheder med hensyn til proportionaliteten, ville dette ikke ændre ved Kommissionens vurdering i forhold til den manglende nødvendighed og egnethed samt fordejligheden af konkurrencen inden for Unionen. Først og fremmest er risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage i 2009 ikke blevet dokumenteret, og ordningen havde stadigvæk negative konsekvenser for konkurrencen.

#### 6.3.3.2. Sikring af arbejdspladser

- (118) Endvidere fremhævede Tyskland nødvendigheden af at forhindre den nedlæggelse af arbejdspladser i Tyskland, som ville opstå i både non-ferro metalindustrien og i efterfølgende erhvervsgræne, hvis producenterne af ikke-jernholdige metaller reducerer deres kapacitet eller flytter deres produktion til tredjelande.
- (119) Kommissionen havde i sin åbningsafgørelse udtrykt tvivl om, hvorvidt forebyggelse af virksomhedsflytninger med henblik på sikring af arbejdspladser kan anses for et mål af fælles interesse. Under alle omstændigheder satte den imidlertid spørgsmålstegn ved det af Tyskland fremsatte argument om, at non-ferro metalindustrien er blevet ramt af et udefrakommende chok, der kan betragtes som markedssvigt, hvilket igen ville medføre tab af arbejdspladser. Desuden betvivlede Kommissionen, at driftsstøtte til forhindring af virksomhedsflytning er det mindst konkurrencefordrejende middel til at sikre arbejdspladser, idet støtte til forbedring af situationen på arbejdsmarkedet normalt er orienteret mod bæredygtige foranstaltninger såsom forbedring af uddannelsen af beskæftigede eller nemmere adgang til finansiering af nye investeringer <sup>(63)</sup>.
- (120) Ifølge flere af de interesserede parter var der i lyset af den økonomiske og finansielle krise fra 2008 og de indirekte CO<sub>2</sub>-omkostninger en reel risiko for, at fremstillingen af ikke-jernholdige metaller i Europa ikke ville blive videreført.
- (121) Kommissionen minder om, at der hverken i dens tidligere afgørelser eller i EU-retsinstansernes retspraksis har været en sag, hvor den angivelige risiko for en virksomhedsflytning til lande uden for Unionen isoleret set blev accepteret som begrundelse for tildeling af statsstøtte <sup>(64)</sup>. Da Tyskland ikke har givet nogen overbevisende begrundelse, anser Kommissionen det ikke for nødvendigt at afvige fra sine tidligere afgørelser.
- (122) Selv ved anerkendelse af et sådant mål ville de andre forenelighedskriterier efter Kommissionens mening stadig ikke være opfyldt. En foranstaltning er nemlig kun forenelig med det indre marked, hvis det dokumenteres, at den giver modtageren en klar tilskyndelse til at ændre sin adfærd i retning af de tilstræbte resultater.
- (123) Som det imidlertid allerede er nævnt i betragtning 87 ff., finder Kommissionen det på baggrund af den korte støtteperiode (mindre end seks måneder) og de angivelige strukturproblemer i den pågældende branche ikke dokumenteret, at støtteforanstaltningen ville påvirke modtagernes adfærd.
- (124) Desuden skal støtten være begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at opnå målet af fælles interesse. I det foreliggende tilfælde skulle den anmeldte foranstaltning altså sikre, at støtten begrænses til det beløb, der er nødvendigt for at forhindre tab af arbejdspladser.

<sup>(63)</sup> EUT C 111 af 9.4.2011, s. 22, betragtning 77 ff.

<sup>(64)</sup> Kommissionens beslutning 2008/408/EF af 20. november 2007 om Italiens statsstøtte C 36/A/06 (ex NN 38/06) til ThyssenKrupp, Cementir og Nuove Terni Industrie Chimiche (EUT L 144 af 4.6.2008, s. 37), betragtning 145. Jf. beslutning 2010/460/EF, betragtning 244.

- (125) Som det blev konstateret, er den anmeldte foranstaltning ikke et proportionalt middel til forebyggelse af CO<sub>2</sub>-lækage, idet den ikke fastsætter tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger mod en overkompensation (se betragtning 93 ff.). Denne konstatering gælder også her, idet både forebyggelse af CO<sub>2</sub>-lækage og forhindring af tab af arbejdspladser har sikring af produktionskapaciteten som fællesnævner. Hvis der opstår en overkompensation i forbindelse med det første mål (fordi støtten ikke står i et rimeligt forhold til målet om at bevare produktionskapaciteten), vil der også være tale om overkompensation med hensyn til det andet mål.
- (126) De betragtning 99 ff. anførte grunde til, at foranstaltningens samlede resultat er negativt, hvad angår forebyggelsen af CO<sub>2</sub>-lækage, gælder i øvrigt også her: Driftsstøtte til dækning af de løbende omkostninger, som en virksomhed normalt selv skal afholde, er yderst konkurrencefordrejende og kan principielt ikke retfærdiggøres. I den sammenhæng er det uden betydning, hvilket mål af fælles interesse der forfølges (om det er forebyggelse af tab af arbejdspladser eller forebyggelse af CO<sub>2</sub>-lækage). Den kendsgerning, at støtten ville være blevet ydet ad hoc og uden for en harmoniseret ramme, bekræfter denne konklusion. Hvis foranstaltningen var blevet godkendt, ville den have medført tab af arbejdspladser i andre medlemsstater og kunne dermed have udløst et støttekapløb i EU.

## 7. KONKLUSION

- (127) På baggrund af disse betragtninger konkluderer Kommissionen, at den anmeldte foranstaltning ikke kan anses for at være forenelig med det indre marked.
- (128) Da støtten ikke blev udbetalt, er et tilbagesøgningspåbud ikke relevant —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

### *Artikel 1*

Den statsstøtte, som Tyskland påtænker at yde fra den 6. august 2009 inden for rammerne af den anmeldte bekendtgørelse om fremme af fremstillingen af ikke-jernholdige metaller, er ikke forenelig med det indre marked.

Støtten må derfor ikke ydes.

### *Artikel 2*

Tyskland underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme afgørelsen.

### *Artikel 3*

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Bruxelles, den 17. juli 2013.

På Kommissionens vegne  
Joaquín ALMUNIA  
Næstformand

---