

STATSSTØTTE

Opfordring til at fremsætte bemærkninger efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2, til statsstøtte C 63/99 (ex NN 84/99), Tyskland, virkningen af en ny elektricitetsafgift på afregningsprisen i henhold til Stromeinspeisungsgesetz

(1999/C 306/04)

(EØS-relevant tekst)

Ved brev af 17. august 1999, der er gengivet på det autentiske sprog efter dette resumé, meddelte Kommissionen Tyskland, at den havde besluttet at indlede proceduren efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2, over for ovennævnte støtteforanstaltning.

Interesserede parter kan senest en måned efter offentliggørelsen af nærværende resumé og det efterfølgende brev sende deres bemærkninger til:

Europa-Kommission
Generaldirektorat for Konkurrence
Direktorat G
Rue de la Loi/Wetstraat 200
B-1049 Bruxelles/Brussel
Fax (32-2) 296 98 14

Disse bemærkninger vil blive videresendt til Tyskland. Interesserede parter, der fremsætter bemærkninger til sagen, kan skriftligt anmode om at få deres navne hemmeligholdt. Anmodningen skal være begrundet.

RESUMÉ

Kommissionen har i henhold til proceduren i EF-traktatens artikel 88, stk. 2, besluttet at indlede proceduren efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2, og anmodet Tyskland om at fremsætte bemærkninger og indsende alle oplysninger, der kan bruges til at vurdere støtten. Proceduren er indledt, fordi Tyskland ikke har anmeldt sin plan om at indføre ny støtte ved at medtage en ny elektricitetsafgift i beregningsgrundlaget i Stromeinspeisungsgesetz.

Den 1. april 1999 trådte den tyske lov om indførelse af en grøn skattereform i kraft. Der blev indført en ny elektricitetsafgift på 2 Pf/kWh på elektricitet, der forbruges i Tyskland. Denne elafgift fører til en stigning i den pris, der betales for levering af vedvarende energi til nettet i henhold til Stromeinspeisungsgesetz sammenlignet med det beløb, der ville være blevet betalt, hvis beregningsgrundlaget ikke var blevet ændret. Denne virkning opstår ved, at den nye afgift vil blive medtaget i beregningen af afregningsprisen. Mens Stromeinspeisungsgesetz eksplicit udelukker moms fra beregningsgrundlaget, udelukkede de tyske lovgivere ikke tilsvarende elafgiften, men sigtede med indførelsen af elafgiften samtidig mod, at denne afgift skulle føre til en vis stigning i afregningsprisen.

Efter Kommissionens mening udgør den købs- og prisfastsættelsesmekanisme, der er fastsat i Stromeinspeisungsgesetz, statsstøtte og falder ind under artikel 87, stk. 1. Kommissionen mener, at den tyske regering var forpligtet til at anmelde foranstaltningen som en plan om at yde eller ændre støtte i henhold til artikel 88, stk. 3, da ændringen udgør ny støtte i henhold til artikel 1, litra c), i Rådets forordning nr. 659/1999.

Kommissionen var, da den fastslog, at der var tale om ny støtte, også klar over, at den tilsigtede prisstigning i sidste ende muligvis ville blive opvejet og opslugt af et fald i elektricitetspriserne i Tyskland. Kommissionen forventer, at elektricitetspriserne vil falde i Europa som følge af liberaliseringen af markedet. Den er klar over, at den gennemsnitlige elektricitetspris i Tyskland allerede er faldet mellem januar 1998 og januar 1999. Det vil vise sig, hvordan dette vil påvirke afregningsprisen fremover. Denne udvikling berører imidlertid ikke spørgsmålet om, hvorvidt ændringen af systemet skulle anmeldes. På den anden side vil der blive taget hensyn til det ved vurderingen af, om den nye støtte kan anses for forenelig med fællesmarkedet.

Kommissionen er desuden på nuværende stadium i proceduren i tvivl om, hvorvidt stigningen i støtten kan anses for at være forenelig med fællesmarkedet. Støtte med henblik på miljøbeskyttelse kan i princippet anses for forenelig, hvis den er i overensstemmelse med fællesskabsrammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse (EFT C 72 af 10.3.1994). Den faste afregningspris udgør driftsstøtte. For sådan støtte står der i retningslinjerne, at driftsstøtte til fremstilling af vedvarende energi vil blive bedømt på grundlag af den enkelte sags beskaffenhed.

Kommissionen er ikke i tvivl om, at det på nuværende tidspunkt er nødvendigt at yde støtte til de fleste former for vedvarende energi, da vedvarende energi endnu ikke kan konkurrere på markedet med konventionel energi, fordi produktionsomkostningerne er højere end for konventionel energi. Den mener, at der kræves en vis støtte for at tage hensyn til de yderligere produktionsomkostninger for vedvarende energi sammenlignet med konventionel energi. Det skal

understreges, at vurderingen af prisstigningen derfor godt kan føre til forskellige resultater for de forskellige vedvarende energikilder. Men specielt med hensyn til vindenergi tvivler Kommissionen på nuværende tidspunkt på, at den generelle, ensartede stigning i støttebeløbet uden nogen differentiering kan anses for at være nødvendig i denne henseende for alle anlæg, og at støtten ikke udgør overkompensation for nogen af de pågældende anlæg.

Denne tvivl er begrundet i følgende: Tidligere var den faste afregningspris, som blev betalt i henhold til Stromeinspeisungsgesetz, tilstrækkeligt høj til at medføre høje vækstrater for vindenergianlæg i Tyskland. Desuden er der grund til at antage, at produktionsomkostningerne pr. kWh er faldet betydeligt, siden Stromeinspeisungsgesetz trådte i kraft i 1991. Dette fald kan gennemsnitligt anslås til ca. 50 % pr. produceret kWh for perioden mellem 1990 og 1995⁽¹⁾, idet de faktiske omkostninger selvfølgelig i vidt omfang afhænger af de særlige forhold det pågældende sted.

Kommissionens politik er at støtte produktion af elektricitet fra vedvarende energikilder. I dens meddelelse »Energi for fremtiden: Vedvarende energikilder — Hvidbog vedrørende en strategi- og handlingsplan på fællesskabsplan« er den strategi- og handlingsplan, der er beskrevet, direkte rettet mod et mål om en markedsandel på 12 % for vedvarende energikilder i 2010⁽²⁾.

Samtidig skal det bemærkes, at andre medlemsstater, der også støtter vindenergi på grundlag af en fast afregningspris, opererer med lavere priser⁽³⁾ og også opnår en vækst. Tilsvarende skelner Kommissionen i sin meddelelse »Energi for fremtiden: Vedvarende energikilder — Hvidbog vedrørende en strategi- og handlingsplan på fællesskabsplan«⁽⁴⁾ mellem vindenergi, som nu i princippet kan være konkurrencedygtig på steder med gunstige vindforhold, og andre vedvarende energikilder, såsom fotovoltaisk energi og biomasse, som stadig kræver en betydelig støtte.

Tyskland bedes derfor om som led i denne procedure at fremsende oplysninger, som viser, at medtagelsen af elafgiften i beregningsgrundlaget, som fører til en forhøjelse af afregningsprisen sammenlignet med det beløb, som ville være blevet betalt, hvis afgiften ikke var blevet indført, under hensyntagen til udviklingen i elpriserne kan betragtes som retfærdiggjort, når støttens virkning bedømmes på grundlag af den enkelte sags beskaffenhed.

Hvad angår omfanget af denne procedure skal Kommissionen understrege, at genstanden for proceduren er begrænset til den stigning i afregningsprisen, som er forårsaget af indførelsen af en elektricitetsafgift den 1. april 1999. Denne beslutning berører ikke spørgsmålet om, hvorvidt videreførelsen af

Stromeinspeisungsgesetz eller eventuelle senere justeringer i den udgør ny eller eksisterende støtte, idet sådanne spørgsmål skal behandles parallelt med denne procedure.

I henhold til artikel 14 i forordning (EF) nr. 659/1999 kan ulovligt udbetalt støtte kræves tilbagebetalt af støttemodtageren. I forbindelse med denne procedure skal følgende bemærkes: Da beregningsmekanismen i Stromeinspeisungsgesetz henviser til det næstsidste kalenderår, vil den prisstigning, som følger af den afgift, der blev indført pr. 1. april 1999, først slå igennem for støtte, der udbetales fra 1. januar 2001. Det er kun støtte, der udbetales efter den dato, der kan kræves tilbagebetalt som led i denne procedure, hvis sagen ikke afsluttes inden da.

„Die Kommission teilt der Bundesrepublik Deutschland mit, daß sie nach Prüfung der von den deutschen Behörden zu der vorerwähnten Beihilfemaßnahme übermittelten Angaben beschlossen hat, das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 des EG-Vertrags zu eröffnen.

I. SACHVERHALT

1. Das Stromeinspeisungsgesetz

Das Stromeinspeisungsgesetz ist am 1. Januar 1991 in Kraft getreten. Das Gesetz begründet eine Abnahmepflicht für aus erneuerbaren Energien erzeugten Strom. Die betreffenden Erzeuger können ihren Strom in das nächstgelegene Netz einspeisen und vom Netzbetreiber eine gesetzlich festgelegte Einspeisungsvergütung verlangen. Nach dem Stromeinspeisungsgesetz können die Netzbetreiber bei der Ermittlung des Durchleitungsentgelts Mehrkosten im Sinne des Gesetzes in Ansatz bringen.

Die Vergütung bewegt sich je nach Energieträger zwischen 65 % und 90 % des Durchschnittserlöses je Kilowattstunde aus der Stromabgabe der Elektrizitätsversorgungsunternehmen an alle Letztverbraucher. Für Strom aus Sonnenenergie und Windkraft beträgt die Vergütung 90 %. Die Einspeisungsvergütung wird auf der Grundlage des Durchschnittserlöses aus der Stromabgabe an alle Letztverbraucher berechnet. § 3 Abs. 3 S. 1 bestimmt hierzu folgendes: „Der nach den Absätzen 1 und 2 maßgebliche Durchschnittserlös ist der in der amtlichen Statistik des Bundes jeweils für das vorletzte Kalenderjahr veröffentlichte Wert ohne Umsatzsteuer in Pfennigen pro Kilowattstunde“.

Demnach wird eine Vergütung garantiert, die mit gewisser zeitlicher Verzögerung der Preisentwicklung auf dem Strommarkt folgt.

2. Das Ökosteuergesetz

Am 1. April 1999 trat in Deutschland das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform (Ökosteuergesetz) in Kraft. Dieses Gesetz führt in Artikel 1 eine neue Stromsteuer in Höhe von 2 Pfennig je Kilowattstunde auf in Deutschland verbrauchten Strom ein. Es sieht darüber hinaus unter bestimmten Voraussetzungen eine Reihe von Freistellungen und ermäßigten Steuersätze vor.

⁽¹⁾ Jf. Europa-Kommissionens arbejdsdokument: Elektricitet fra vedvarende energikilder og det indre marked for elektricitet, SEK(1999) 470 endelig udg. af 13.4.1999, s. 10.

⁽²⁾ KOM(97) 599 endelig udg. af 26.11.1997.

⁽³⁾ Jf. Kommissionens arbejdsdokument SEK(1999) 470 endelig udg. af 13.4.1999, bilag III.

⁽⁴⁾ KOM(97) 599 endelig udg. af 26.11.1997.

Das Stromeinspeisungsgesetz wurde durch das Ökosteuergesetz zwar in seinem Wortlaut nicht geändert, doch wird die Einführung der Stromsteuer als solche zu einer Erhöhung der Einspeisungsvergütung führen im Vergleich zu dem Betrag, der ohne die Einführung der Stromsteuer gezahlt worden wäre, da die neue Steuer in die Berechnung der Einspeisungsvergütung mit einfließen wird.

Wie oben beschrieben, wird die Umsatzsteuer ausdrücklich von der Berechnungsgrundlage ausgenommen. Dies gilt jedoch nicht für die Stromsteuer. Der Begründung⁽⁵⁾ des Ökosteuergesetzes zufolge ist die Förderung des Einsatzes regenerativer Energieträger ein besonderes Anliegen der ökologischen Steuerreform. Anschließend wird darauf verwiesen, daß Strom aus alternativen Energiequellen unter bestimmten Voraussetzungen von der Stromsteuer befreit ist, und weiter heißt es, mit der Einführung der Stromsteuer sei eine indirekte Förderung erneuerbarer Energieträger verbunden. Da sich die Vergütung der regenerativen Energieerzeugung gemäß dem Stromeinspeisungsgesetz nach den Durchschnittserlösen der Stromverkäufe bemißt, wird die Stromsteuer, so die Begründung, zu einer gewissen Erhöhung der Einspeisungsvergütung führen.

Aufgrund der für bestimmte Wirtschaftszweige geltenden ermäßigten Sätze wird sich die Berechnungsgrundlage durch die Stromsteuer nicht um 2 Pfennig erhöhen. Die Erhöhung kann mit ca. 1,4 Pfennig veranschlagt werden. Hieraus ergibt sich ein Anstieg der Einspeisungsvergütung um bis zu 90 % dieses Betrags⁽⁶⁾.

Die Einführung der Stromsteuer wird die nach dem Stromeinspeisungsgesetz zu zahlende Einspeisevergütung demnach erhöhen. Da der Berechnung das vorletzte Kalenderjahr zugrunde gelegt wird, wird sich diese Wirkung erst im Jahr 2001 bemerkbar machen, wenn die 1999 erzielten Erlöse für die Berechnung der Vergütung herangezogen werden.

3. Entscheidungen der Kommission

Deutschland notifizierte das Stromeinspeisungsgesetz gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG im Jahr 1990. Die Kommission erklärte das Gesetz vor seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1991 für mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen vereinbar (Staatliche Beihilfe N 442/90 Deutschland, Schreiben vom 19. Dezember 1990, SG(90) D/91464). Die Kommission berücksichtigte dabei den geringen Marktanteil des aus erneuerbaren Energieträgern erzeugten Stroms sowie den Umstand, daß die Höhe der Beihilfe und die Auswirkungen auf die Strompreise gering sein würden.

Im Fall der Windkraft schätzte die Kommission die Mehrbelastung für alle deutschen Stromversorger 1990 auf zwischen 500 000 DEM und 1 Mio. DEM jährlich. Sie ging ferner davon aus, daß weder innerhalb Deutschlands noch gar auf Gemeinschaftsebene mit nennenswerten Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen erneuerbaren Energieträgern und anderen Energiequellen für die Stromerzeugung zu rechnen sein würde.

⁽⁵⁾ Drucksache 14/40 vom 17. November 1998, S. 9.

⁽⁶⁾ Da das Gesetz erst im April in Kraft getreten ist, fällt der Betrag für 2001 niedriger aus.

Deutschland notifizierte überdies gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG eine Reihe von Beihilfemaßnahmen im Rahmen des Ökosteuergesetzes. Die Kommission genehmigte diese Maßnahmen am 21. April 1999 (Staatliche Beihilfe NN 47/99 Deutschland, Schreiben vom 3. Mai 1999, SG(99) D/3289). Die Auswirkungen, die sich aus der Einführung der Stromsteuer auf die nach dem Stromeinspeisungsgesetz zu zahlende Einspeisungsvergütung ergeben, waren jedoch weder Gegenstand dieser Notifizierung noch einer gesonderten Notifizierung. In der Entscheidung vom 21. April 1999 wird daher ausdrücklich darauf hingewiesen, daß diese Entscheidung nicht die Beurteilung der Auswirkung erfaßt, die die Einführung der Stromsteuer auf die unter dem Stromeinspeisungsgesetz zu zahlende Einspeisevergütung hat.

Außerdem hat die Kommission die deutschen Behörden mit Schreiben vom 15. März 1999 im Zusammenhang mit der Ökosteuernotifizierung davon unterrichtet, daß die Kommission „folglich [erwäge], das Verfahren gemäß Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag gegen Deutschland im Hinblick auf diese Vergütungserhöhung des Stromeinspeisungsgesetzes zu eröffnen, sofern Deutschland nicht den Eintritt einer solchen Wirkung durch entsprechende Gesetzesänderung ausschließt.“

4. Entwicklung zwischen 1990 und 1999

Das Stromeinspeisungsgesetz bestimmt die Einspeisungsvergütung für verschiedene regenerative Energieträger, so daß diese Entscheidung grundsätzlich alle diese Energieträger betrifft. Die Bedenken der Kommission, was die Vereinbarkeit der Erhöhung des Einspeisungsentgelts mit dem Gemeinsamen Markt betrifft, richten sich zunächst jedoch in erster Linie gegen die Windenergie (siehe unten), da bei der Kommission in den vergangenen Jahren mehrere diesbezügliche Beschwerden eingegangen sind. Die folgenden Ausführungen beschränken sich daher auf diese Energiequelle, während die Entscheidung selbst notwendigerweise alle erneuerbaren Energieträger erfaßt.

Die Einspeisungsvergütung für Strom aus Windkraft, die nach der weiter oben beschriebenen Methode berechnet und in Pfennigen pro Kilowattstunde ausgedrückt wird, hat sich seit Inkrafttreten des Gesetzes wie folgt entwickelt:

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
16,61	16,53	16,57	16,93	17,28	17,21	17,15	16,79	16,52

Gleichzeitig stieg die Zahl der Windkraftanlagen von weniger als 500 im Jahr 1991 auf 3 675 im Jahr 1995, 5 193 im Jahr 1997 und 6 203 im Jahr 1998.

Die Entwicklung der am Ende des jeweiligen Kalenderjahres vorhandenen Kapazitäten (in Megawatt) stellt sich wie folgt dar:

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
104	173	316	610	1 099	1 530	2 082	2 875

Die Anzahl der erzeugten Kilowattstunden (in Mrd. Kilowattstunden) stieg von 2 im Jahr 1996 auf 3 im Jahr 1997 und 4,6 im Jahr 1998. Mit den Ende 1998 vorhandenen Kapazitäten dürfte es bei normalen Wetterverhältnissen möglich sein, 1999 über 5 Mrd. Kilowattstunden Strom zu erzeugen, d. h. mehr als 1 % des deutschen Stromverbrauchs. Diese Entwicklung entspricht einem deutlichen Anstieg der nach dem Stromeinspeisungsgesetz für Strom aus Windkraft insgesamt gezahlten Vergütung.

Seit 1990 sind die Erzeugungskosten für Windenergie pro Kilowattstunde kontinuierlich zurückgegangen. Dieser Rückgang kann für den Zeitraum 1990—1995 mit durchschnittlich etwa 50 % pro kWh veranschlagt werden⁽⁷⁾, wobei die aktuellen Kosten natürlich weitgehend von den Besonderheiten des jeweiligen Standortes abhängen.

II. BEURTEILUNG DER MASSNAHME

1. Staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 des EG-Vertrags

Die im Stromeinspeisungsgesetz enthaltene Abnahme- und Vergütungsregelung fällt in den Anwendungsbereich von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag und damit unter das allgemeine Beihilfeverbot.

Die vom Netzbetreiber zu zahlende Einspeisevergütung liegt über dem von den Versorgern gezahlten Einkaufspreis für Strom, was darauf schließen läßt, daß sie ein Beihilfeelement in Höhe der Differenz zwischen den beiden Preisen enthält.

Die Beihilfe kann ferner als ‚staatliche oder aus staatlichen Mitteln‘ gewährte Beihilfe angesehen werden. Diese Voraussetzung ist gegeben, da der Staat von seiner Hoheitsgewalt Gebrauch gemacht hat, um die Netzbetreiber zu verpflichten, die Beihilfe direkt an die Stromerzeuger zu zahlen. Die Zahlung der Vergütung kann daher dem Staat zugerechnet werden. Nach Ansicht der Kommission ist es unerheblich, ob der Staat zuerst eine gesonderte Einrichtung schafft, die die betreffende Beihilfe entgegennimmt und weiterverteilt, oder ob dieselbe Wirkung mit einem Gesetz erreicht wird, das genau bestimmt, wer welchen Betrag an wen unter welchen Voraussetzungen zu zahlen hat.

Im vorliegenden Fall ist das Merkmal ‚aus staatlichen Mitteln gewährt‘ auch deswegen gegeben, weil unter den Netzbetreibern mehrere Unternehmen sind, die mehrheitlich in öffentlicher Hand sind. Im Gesetz selbst wird nicht zwischen mehrheitlich privaten und mehrheitlich staatlichen Unternehmen unterschieden. Es gilt für beide Arten von Unternehmen.

⁽⁷⁾ Vergleiche Arbeitsdokument der Europäischen Kommission ‚Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern und der Elektrizitätsbinnenmarkt‘, SEK(1999) 470 endg., 13. April 1999, S. 10.

Deshalb ist festzustellen, daß das Gesetz insgesamt gesehen staatliche Mittel betrifft.

Die Beihilfe begünstigt bestimmte Unternehmen, nämlich die Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Energiequellen. Durch die Begünstigung dieser Unternehmen gegenüber den übrigen Stromerzeugern kann sie den Wettbewerb verfälschen oder ihn zu verfälschen drohen. Sie kann auch als den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigend betrachtet werden. Nach Inkrafttreten der Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt⁽⁸⁾ und nach Ablauf der Umsetzungsfrist in den meisten Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, im Februar 1999 gibt es einen Binnenmarkt für den Handel mit Elektrizität. Die Beihilfe ist geeignet, diesen Handel zu beeinträchtigen, da sie die Marktposition der betreffenden Unternehmen stärkt. Dies gilt trotz des Umstands, daß der Marktanteil von Strom aus erneuerbaren Energiequellen nach wie vor ziemlich gering ist.

Daher nimmt die Kommission derzeit an, daß diese Maßnahme eine Beihilfe darstellt, die die Voraussetzungen von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag erfüllt.

2. Notifizierungspflicht gemäß Artikel 88 Absatz 3 des EG-Vertrags

Die deutsche Regierung war verpflichtet, die Maßnahme gemäß Artikel 88 Absatz 3 Satz 1 EG-Vertrag als eine beabsichtigte Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe zu notifizieren.

Die Einführung der Stromsteuer hat eine Erhöhung der Beihilfe im Rahmen einer staatlichen Beihilferegulierung zur Folge. Es ist außerdem das erklärte Anliegen des Gesetzgebers, diese Erhöhung durch den Rechtsakt herbeizuführen. Aufgrund der Formulierung des Stromeinspeisungsgesetzes war es möglich, diese Erhöhung ohne eine Änderung seines Wortlauts zu bewirken, da das Gesetz nicht alle Steuern auf den vom Verbraucher geforderten Strompreis ausschließt, sondern nur die eigens im Gesetz genannten.

Diese Änderung war nach Ansicht der Kommission gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag zu notifizieren, da die Änderung einer ‚neuen Beihilfe‘ im Sinne von Artikel 1 Buchstabe c) der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags⁽⁹⁾ entspricht.

Die Änderung unterscheidet sich von einer rein tatsächlichen Änderung, die im Verfahren des Artikels 88 Absatz 1 EG-Vertrag behandelt werden müßte, insofern, als diese Änderung durch einen Rechtsakt herbeigeführt worden ist. Außerdem war die Herbeiführung der Preiserhöhung auch die besondere gesetzgeberische Absicht.

⁽⁸⁾ ABl. L 27 vom 30.1.1997, S. 20.

⁽⁹⁾ ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1.

Diese Entscheidung läßt die Frage offen, ob die Fortführung des Stromeinspeisungsgesetzes oder irgendeine nachfolgende Änderung des Stromeinspeisungsgesetzes eine neue oder bestehende Beihilfe darstellt. Es ist klar, daß die Erhöhung der Einspeisungsvergütung nicht von der im Jahr 1990 erteilten Genehmigung des Stromeinspeisungsgesetzes erfaßt ist.

In einer früheren Fassung des Stromeinspeisungsgesetzes war eine weitere Steuer ausgenommen, die allerdings inzwischen abgeschafft wurde und daher aus dem Gesetz gestrichen worden ist. Hätte das Stromeinspeisungsgesetz die Formulierung ‚einschließlich Steuern‘ enthalten, wäre klar gewesen, daß dies auch für später eingeführte Steuern gegolten hätte. Hätte die Formulierung gelautet ‚ohne Steuern‘ statt wie in der derzeitigen Fassung ‚ohne Umsatzsteuer‘, hätte sich das Problem ebenfalls nicht gestellt, da Deutschland das Stromeinspeisungsgesetz hätte ändern müssen, um die beabsichtigte Wirkung zu erreichen. In der von der Kommission 1990 genehmigten deutschen Regelung waren alle anderen Steuern, die direkt auf den Verbraucherstrompreis erhoben werden, von der Berechnungsgrundlage der Einspeisungsvergütung ausgenommen. Die Genehmigung von 1990 gilt daher in jedem Fall nicht für neu eingeführte Steuern, die nicht ausdrücklich durch das Stromeinspeisungsgesetz ausgenommen sind. Die Erhöhung der Einspeisungsvergütung kann daher als Änderung einer bestehenden Beihilfenregelung angesehen werden und fällt somit unter Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag, obwohl diese Wirkung vom Gesetzgeber durch einen Rechtsakt herbeigeführt worden ist, der nicht in einer Änderung des Stromeinspeisungsgesetzes selbst bestand.

Ein weiterer Grund für die Verfahrenseinleitung besteht darin, daß die Änderung der Beihilfenregelung nicht in einer früheren Entscheidung der Kommission beurteilt und genehmigt worden ist. Die Kommission hat im Gegenteil in ihrer Entscheidung, mit der sie die notifizierten Beihilfemaßnahmen im Rahmen des Ökosteuergesetzes genehmigt hat, ausdrücklich festgestellt, daß die Entscheidung die Beurteilung der Auswirkung, die die Einführung der Stromsteuer auf die nach dem Stromeinspeisungsgesetz zu zahlende Einspeisungsvergütung hat, nicht erfaßt.

Wie oben erwähnt, wird sich die Erhöhung der Einspeisungsvergütung erst für im Jahr 2001 ausgezahlte Beihilfen manifestieren, wenn die Vergütung auf der Grundlage der 1999 erzielten Durchschnittserlöse berechnet wird. Dennoch ist die Maßnahme bereits zum 1. April 1999 als ‚durchgeführt‘ im Sinne von Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag anzusehen, da die Kommission ‚unter ‚Durchführung‘ [...] nicht die Gewährung der Beihilfe an die Empfänger [versteht], sondern vielmehr die vorgelagerte Maßnahme der Einführung oder Inkraftsetzung der Beihilfe auf gesetzgeberischer Ebene nach den Verfassungsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats. Eine Beihilfe gilt somit als durchgeführt, wenn der gesetzgeberische Mechanismus ihre Gewährung gestattet, ohne daß es noch einer anderen Formalität bedürfte‘⁽¹⁰⁾. Im vorliegenden Fall handelt es sich bei der Beihilfenregelung um ein direkt anwendbares Gesetz, das jedermann einen unmittelbaren Rechtsanspruch

gewährt, wenn die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen. Da andererseits die Beihilfe erst zum 1. Januar 2001 ausgezahlt wird, stellt sich das Problem der Rückforderung der Beihilfe nicht, wenn der Fall vor diesem Termin beigelegt wird.

Als sie schlußfolgerte, daß es sich um eine neue Beihilfe handele, war sich die Kommission dessen bewußt, daß die beabsichtigte Preiserhöhung schließlich zum Teil durch eine Senkung der Strompreise in Deutschland neutralisiert und aufgezehrt werden könnte. Die Kommission erwartet, daß die Strompreise in Europa in Folge der Marktliberalisierung sinken werden. Ihr ist bewußt, daß der durchschnittliche Strompreis in Deutschland zwischen Januar 1998 und Januar 1999 bereits gesunken ist. Es bleibt abzuwarten, wie sich dies in der Zukunft auf die Einspeisungsvergütung auswirken wird. Diese Entwicklung berührt indes nicht die Frage, ob die Änderung des Systems notifizierungspflichtig war. Sie wird allerdings bei der Beurteilung ob die neue Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden kann, zu berücksichtigen sein.

Die Kommission ist der Auffassung, daß Deutschland seiner Notifizierungspflicht gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag nicht nachgekommen ist.

3. Bedenken der Kommission im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem EG-Vertrag

Weiter stellt sich die Frage, ob die Erhöhung der Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden kann. Umweltschutzbeihilfen kommen grundsätzlich gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag für eine Freistellung vom allgemeinen Beihilfenverbot in Betracht und können als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, wenn die Beihilfe alle Voraussetzungen des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen (ABL. C 72 vom 10.3.1994, S. 3) erfüllt. Ziffer 2.3 des Gemeinschaftsrahmens lautet wie folgt: ‚Beihilfen für erneuerbare Energien, deren Förderung auf der Prioritätenliste der Gemeinschaft an oberster Stelle steht, unterliegen ebenfalls dem Gemeinschaftsrahmen, [...] Betriebsbeihilfen für die Erzeugung erneuerbarer Energien werden unter besonderer Berücksichtigung des Einzelfalls beurteilt‘.

Die Einspeisungsvergütung stellt eine Betriebsbeihilfe für die Erzeugung erneuerbarer Energien dar, da sie nicht mit einer Investition verbunden ist. Sie muß daher ‚unter besonderer Berücksichtigung des Einzelfalls‘ beurteilt werden.

Die Kommission hat keinen Zweifel daran, daß derzeit eine Unterstützung für die meisten erneuerbaren Energieträger notwendig ist, da sie aufgrund der höheren Erzeugungskosten noch nicht mit herkömmlichen Energieträgern am Markt konkurrieren können⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Schreiben der Kommission an die Mitgliedstaaten (SG(89) D/5521) vom 27. April 1989.

⁽¹¹⁾ Vergleiche Abschnitt I.1 des obengenannten Arbeitspapiers der Europäischen Kommission.

Demnach könnte ein Beihilfebetrug als notwendig angesehen werden, der den Produktionsmehrkosten für die Erzeugung von Strom aus erneuerbarer Energie Rechnung trägt. Ausgehend von diesen Produktionsmehrkosten könnte sich für die verschiedenen Energieträger durchaus eine unterschiedliche Beurteilung der Vereinbarkeit einer Beihilfeerhöhung mit dem EG-Vertrag ergeben. Was allerdings die Windkraft anbelangt, so bezweifelt die Kommission im jetzigen Verfahrensstadium, daß die allgemeine, einheitliche Erhöhung der Beihilfe ohne jede Differenzierung im Hinblick auf alle Anlagen als notwendig angesehen werden kann und daß die Beihilfe für keine der betroffenen Anlagen eine Überkompensation darstellt.

Die Kommission begründet ihre Zweifel wie folgt: In der Vergangenheit reichte die im Stromeinspeisungsgesetz festgesetzte Vergütung aus, um den Bau von Windkraftanlagen in Deutschland deutlich voranzubringen. Wie bereits erwähnt, besteht Grund zu der Annahme, daß die Erzeugungskosten für Windkraft pro Kilowattstunde seit Inkrafttreten des Stromeinspeisungsgesetzes 1991 erheblich zurückgegangen sind. Investitionen in Windkraftanlagen werden in Deutschland daher vielfach als sehr rentabel angesehen, und zwar ungeachtet der Steuervergünstigungen, die der Investor in Anspruch nehmen kann.

Die Förderung der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen ist Teil der Kommissionspolitik. In ihrer Mitteilung „Energie für die Zukunft: erneuerbare Energieträger — Weißbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan“ strebt die Kommission bis zum Jahr 2010 für erneuerbare Energien eine Marktdurchdringung in der Union von 12 % an⁽¹²⁾.

Gleichzeitig ist festzustellen, daß andere Mitgliedstaaten, die Windkraft ebenfalls mit Hilfe einer festgesetzten Einspeisungsvergütung unterstützen, eine niedrigere Vergütung anbieten⁽¹³⁾ und trotzdem ebenfalls Wachstumsraten erreichen. In der oben genannten Mitteilung⁽¹⁴⁾ unterscheidet die Kommission zwischen Windkraft, die inzwischen an Standorten mit günstigen Windbedingungen wettbewerbsfähig sein kann, und anderen erneuerbaren Energieträgern wie Solarenergie (Photo-

voltaik) und Biomasse, die nach wie vor in erheblichem Umfang unterstützt werden müssen.

Deutschland muß daher in diesem Verfahren Informationen übermitteln, die zeigen, daß unter Berücksichtigung der Entwicklung der Strompreise die Einführung der Stromsteuer in die Berechnungsgrundlage, die die Einspeisungsvergütung im Vergleich zu dem ohne die Einführung der Steuer zu zahlenden Betrag erhöht, bei Beurteilung unter besonderer Berücksichtigung des Einzelfalls als gerechtfertigt angesehen werden kann.

III. ERGEBNIS

Aus diesen Gründen fordert die Kommission die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 88 Absatz 2 des EG-Vertrags auf, innerhalb eines Monats nach Eingang dieses Schreibens ihre Stellungnahme abzugeben und alle für die Beurteilung der Beihilfe sachdienlichen Informationen zu übermitteln.

In bezug auf den Gegenstand dieses Verfahrens weist die Kommission darauf hin, daß sich das Verfahren auf die Erhöhung der Einspeisungsvergütung infolge der Einführung der Stromsteuer zum 1. April 1999 beschränkt. Diese Entscheidung läßt die Frage, ob die Fortführung des Stromeinspeisungsgesetzes oder irgendeine nachfolgende Änderung des Stromeinspeisungsgesetzes eine neue oder bestehende Beihilfe darstellt, unberührt, was gegebenenfalls parallel zu diesem Verfahren zu prüfen wäre.

Nach Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 können alle rechtswidrigen Beihilfen von den Empfängern zurückgefordert werden. Hierzu ist für dieses Verfahren auf folgendes hinzuweisen: Da sich die Berechnungsmethode nach dem Stromeinspeisungsgesetz auf das vorletzte Kalenderjahr stützt, wird sich die Erhöhung der Vergütung infolge der zum 1. April 1999 eingeführten Stromsteuer nur für ab dem 1. Januar 2001 ausgezahlte Beihilfen manifestieren. Nur nach diesem Datum ausgezahlte Beihilfen könnten im Rahmen dieses Verfahrens zurückgefordert werden, sollte die Angelegenheit nicht zuvor auf andere Weise geregelt worden sein.“

⁽¹²⁾ KOM(97) 599 endg. vom 26. November 1997.

⁽¹³⁾ Vergleiche Arbeitsdokument der Kommission SEK(1999) 470 endg. vom 13. April 1999, Anhang III.

⁽¹⁴⁾ Siehe Fußnote 8.