

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

av den 17 juli 2013

**om den statliga stödordningen SA.30068 C 33/2010 (f.d. 700/2009) för tillverkare av icke-järnmetaller för CO<sub>2</sub>-andelen av elektricitetskostnaderna***[delgivet med nr C(2013) 4420]***(Endast den tyska texten är giltig)****(Text av betydelse för EES)**

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*), särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (nedan kallat *EES-avtalet*), särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ha gett samtliga berörda parter tillfälle att yttra sig <sup>(1)</sup> och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

**1. FÖRFARANDE**

- (1) Genom en skrivelse av den 17 december 2009 anmälde Tyskland ett stöd för tillverkare av andra metaller än järn till kommissionen. Den 16 februari och den 9 juli 2010 begärde kommissionen ytterligare information som Tyskland lämnade den 10 maj 2010 och den 21 september 2010.
- (2) Genom en skrivelse av den 17 november 2010 underrättade kommissionen Tyskland om sitt beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget avseende den aktuella stödåtgärden (nedan kallat *inledningsbeslutet*).
- (3) Tyskland lämnade sina synpunkter på beslutet att inleda förfarandet den 21 februari 2011.
- (4) Inledningsbeslutet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* <sup>(2)</sup>. Kommissionen har uppmanat berörda parter att inkomma med sina synpunkter på stödordningen.
- (5) Kommissionen har mottagit flera synpunkter från tredje man. Kommissionen vidarebefordrade dessa till Tyskland den 24 augusti 2011 som i sin tur svarade med en skrivelse av den 26 september 2011.

**2. DETALJERAD BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN****2.1 SYFTE**

- (6) Detta beslut gäller en stödordning genom vilken Tyskland planerar att bevilja stöd till tillverkare av andra metaller än järn. Genom åtgärden ska en del av de indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna som uppkom år 2009 och som ingår i elektricitetskostnaderna kompenseras. Enligt Tyskland hade industrin för tillverkning av andra metaller än järn, dvs. tillverkare av primäraluminium (Nace-kod 24.42), zink (Nace-kod 24.43) och koppar (Nace-kod 24.44) råkat i ekonomiska svårigheter.
- (7) Tyskland anger två skäl till denna situation: Dels att den finanskris som uppstod år 2008 ledde till att världsmarknadspriserna på andra metaller än järn gick ner på Londons metallbörs och dels att elkostnaderna i Europeiska unionen var fortsatt höga på grund av indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnader orsakade av systemet för

<sup>(1)</sup> EUT C 111, 9.4.2011, s. 22.

<sup>(2)</sup> Se fotnot 1.

handel med utsläppsrätter. Kombinationen av låga priser för andra metaller än järn på världsmarknaden och höga elkostnader i unionen har minskat konkurrenskraften för tillverkare av andra metaller än järn i unionen jämfört med tillverkare av andra metaller än järn utanför unionen.

- (8) Tyskland uppger att denna konkurrensnackdel eventuellt ger europeiska tillverkare av andra metaller än järn ett incitament att minska produktionskapaciteten eller flytta sin produktion till andra länder utanför unionen i vilka det inte uppkommer några höga koldioxidrelaterade utsläppskostnader. Om tyska tillverkare av andra metaller än järn flyttar sin produktion kan detta få förödande konsekvenser för andra industrier i senare led (som byggsektorn, bilindustrin, maskinindustrin, luft- och rymdfartssektorn), vilka har stor betydelse för den tyska och europeiska industrin. Dessutom skulle en sådan flytt till länder utanför unionen leda till högre koldioxidutsläpp på global nivå, eftersom andra metaller än järn i detta fall skulle tillverkas utan att sådana restriktiva skyldigheter som gäller i EU tillämpas för att minska koldioxidutsläppen. I unionen föreligger ett bindande utsläppstak (för koldioxidutsläpp som läcker ut, så kallat koldioxidläckage).
- (9) Tyskland drar slutsatsen att den planerade åtgärden utgör ett lämpligt medel för att förhindra en flytt av produktionen och dess negativa följder för industrin i unionen samt för unionens ansträngningar att minska koldioxidutsläppen.
- (10) Innan de nuvarande bestämmelserna anmäldes hade Tyskland anmält (och sedan dragit tillbaka) en identisk bestämmelse som emellertid motiverades med en förbättring av konkurrenskraften för de tyska tillverkarna av andra metaller än järn jämfört med tillverkare i andra medlemsstater och länder som inte tillhör EU.

## 2.2 RÄTTSLIG GRUND

- (11) Stödordningens rättsliga grund är lagen om den andra tilläggsbudgeten av den 2 juli 2009, särskilt budgetpost 683 03, och direktivet för att främja tillverkning av klimatvänliga icke-järnmetaller av den 6 augusti 2009.

## 2.3 STÖDMOTTAGARE

- (12) Stödet kan beviljas tillverkare av aluminium, zink (med undantag av bly och tenn) och koppar under förutsättning att produktionsanläggningen befinner sig i Tyskland, att det behövs över 10 GWh elektricitet per år för tillverkningen och att elkostnaderna överstiger 15 % av bruttoföreläggingsvärdet. Kostnaderna för den första konsumerade gigawattimmen (GWh) av den årliga elförbrukningen kompenseras inte (egen kostnadsandel). Tyskland har meddelat att 11 stödmottagare har inkommit med ansökningar. Enligt den tillgängliga informationen går 80 % av stödet till tre aluminiumtillverkare, av vilka en ensam ([...]) (\*) ska ha erhållit [...] % av stödet.

## 2.4 STÖDETS OMFATTNING OCH LÖPTID

- (13) Det sammanlagda stödet skulle uppgå till minst 40 miljoner euro och beviljas för det andra halvåret 2009 (?). Stödordningen innehåller en frysningsklausul och stödet kommer först att beviljas efter godkännande från kommissionen.

## 2.5 STÖDFORM OCH FINANSIERINGSSÄTT

- (14) Stödmottagarna kunde ansöka om stödet hos förbundskontoret för ekonomi och exportkontroll (*Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*, BAFA). De enskilda stödbeloppen beror på den aktuella sökandens elförbrukning. Stöd kan endast erhållas för elförbrukning som har direkt samband med tillverkningsprocessen. För aluminium beviljas kompensationen endast för att täcka kostnader för elektricitet som behövs vid elektrolys. För koppar och zink beviljas kompensationen även för andra tillverkningsprocesser som kräver mycket elektricitet (t.ex. elektriska ugnar). Vad gäller koppar och zink är det inte möjligt, och inte heller nödvändigt, att skilja mellan primär och sekundär produktion, eftersom skillnaderna är minimala när det gäller elförbrukningen.

(\*) Omfattas av tystnadsplikt.

(?) Sifferuppgiften utgör endast en preliminär uppskattning. Det faktiska beloppet är beroende av stödmottagarnas konsumtion och tillgängliga budgetmedel. Tyskland har angett ett konkret belopp på 47,2 miljoner euro.

- (15) Stödet beviljas till stödmottagarna i form av direkta bidrag. Stödet finansieras ur den federala budgeten och utbetalas i form av kompensation för de kostnader som uppkommer för koldioxidutsläpp då elförbrukningen överstiger 1 GWh per år. Stödet beräknas på grundval av sökandens årliga elförbrukning (med avdrag för 1 GWh) multiplicerat med ett visst belopp per MWh som fastställts separat för olika delsektorer (aluminium, koppar, zink).
- (16) Enligt de uppgifter som Tyskland har lämnat ska dessa belopp beräknas på grundval av koldioxidrelaterade utsläppskostnader på 19 euro/MWh, vilket motiveras med att detta motsvarar ungefär 0,75 % av de genomsnittliga kostnaderna för koldioxidrelaterade utsläppsrätter i unionen under det andra halvåret 2009, då kostnaderna uppgick till ungefär 24 euro per utsläppsrätt. Från detta belopp drar Tyskland av en säkerhetsmarginal på 10 %, vilket innebär att den högsta kompensationen uppgår till 17 euro/MWh för aluminium. Kompensationsfaktorerna för de andra metallerna är lägre, vilket betyder att kompensationen uppgår till 16 euro/MWh för zink och 9 euro/MWh för koppar. Det exakta stödet till de enskilda stödmottagarna beror på elförbrukningen under det andra halvåret 2009, eftersom stödet beräknas på grundval av stödmottagarens faktiska konsumtion och det angivna priset per MWh för den elektricitet som krävs för tillverkningen av aluminium, zink och koppar.
- (17) Om produktionen skulle ha upphört fram till slutet av år 2010 eller skulle ha flyttats ut från Tyskland vore det aktuella företaget skyldigt att betala tillbaka det stöd som hittills erhållits.

### 3. BESLUTET OM ATT INLEDA FÖRFARANDET

- (18) I inledningsbeslutet uttryckte kommissionen tvivel om huruvida det statliga stödet är förenligt med den inre marknaden och uppmanade alla berörda parter att inkomma med sina synpunkter på olika aspekter av stödet.
- (19) Efter att ha fastställt att det uppenbarligen inte föreligger något särskilt gemenskapsramverk eller direktiv som är tillämpliga, prövade kommissionen de tre argument som Tyskland gjort gällande med hänvisning till artikel 107.3 b och artikel 107.3 c i EUF-fördraget.
- (20) Tyskland har för det första uppgett att stödet till sektorn för tillverkning av andra metaller än järn ska bidra till att avhjälpa en allvarlig störning i ekonomin i den mening som avses i artikel 107.3 b i EUF-fördraget. I detta avseende har kommissionen ställt frågan huruvida prisnedgången för andra metaller än järn åren 2008/2009 faktiskt ska anses utgöra en allvarlig störning i ekonomin och huruvida tillverkarna av andra metaller än järn har en så nära koppling till sektorer i senare led som Tyskland har uppgett <sup>(4)</sup>.
- (21) Dessutom har Tyskland uppgett att den anmälda stödordningen utgör ett stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner i den mening som avses i artikel 107.3 c i EUF-fördraget, nämligen till förmån för de tyska tillverkarna av primärt aluminium, zink och koppar. Tyskland hävdar inledningsvis att de indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna som förmedlas vidare genom elpriset medför en risk för att tillverkare av andra metaller än järn i Tyskland minskar sin produktionskapacitet och eventuellt till och med flyttar tillverkningen till länder utanför unionen och att koldioxidutsläppen således samtidigt flyttas (koldioxidläckage).
- (22) Kommissionen uttryckte emellertid tvivel gällande vissa aspekter av denna argumentation.
- Det är inte klarlagt huruvida stödet är nödvändigt och proportionerligt, eftersom det inte kan fastställas någon risk för koldioxidläckage mot bakgrund av de uppgifter som Tyskland har lämnat. Kommissionen har i synnerhet inte erhållit någon information om stödmottagarnas kostnader. Dessutom gick några av stödmottagarna uppenbarligen med vinst under den här aktuella perioden, vilket inte kan tolkas som att det faktiskt förelåg något tryck att flytta produktionen. Dessutom har någon verklig risk för flytt av produktionen till länder utanför unionen eller EES inte kunnat fastställas <sup>(5)</sup>.
  - Det är emellertid oklart huruvida stödet, som är begränsat till det andra halvåret 2009, kommer att ha en sådan stimulans effekt på stödmottagarna att de behåller sina produktionsanläggningar i Tyskland <sup>(6)</sup>.
  - Dessutom ifrågasatte kommissionen huruvida stödordningen var proportionerlig, eftersom Tyskland inte har ingett tillräckliga bevis för att den inte kan medföra någon överkompensation <sup>(7)</sup>.

<sup>(4)</sup> EUT C 111, 9.4.2011, s. 22, skäl 92 och följande skäl.

<sup>(5)</sup> EUT C 111, 9.4.2011, s. 22, skäl 51 och följande skäl.

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

<sup>(7)</sup> EUT C 111, 9.4.2011, s. 22, skäl 71 och följande skäl.

— Vidare uttryckte kommissionen tvivel angående kompensationen för de intressen som berörs av stödordningen, eftersom det inte kan uteslutas att stödet skulle medföra en allvarlig snedvridning av konkurrensen, särskilt till nackdel för tillverkare av andra metaller än järn i andra medlemsstater i unionen/EES, framför allt om dessa har en naturlig konkurrensfördel, eftersom priset på elektricitet är lägre där <sup>(8)</sup>.

- (23) Dessutom argumenterar Tyskland att stödordningen utgör ett stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner i den mening som avses i artikel 107.3 c i EUF-fördraget, vilket har i syfte att bevara arbetstillfällena inom sektorn för andra metaller än järn och inom sektorer i senare led. Kommissionen betvivlade särskilt huruvida det kan anses utgöra ett mål av gemensamt intresse att förhindra förluster av arbetstillfällena, huruvida industrier i senare led verkligen drabbats så hårt och huruvida ett statligt stöd är ett lämpligt medel för att uppnå detta mål <sup>(9)</sup>.

#### 4. SYNPKUNKTER FRÅN TREDJE PART OCH FRÅN BERÖRDA PARTER

- (24) Mellan den 3 maj och den 13 maj 2011 erhöll kommissionen tolv yttranden.

— Sex av dessa kom från tillverkare av andra metaller än järn. De berörda tillverkarna ([...], [...], [...], [...] och [...]) hade ansökt om stöd eller hade dotterföretag ([...]) som var potentiella stödmottagare. [...], [...] och [...] är aluminiumtillverkare. [...] tillverkar koppar och [...] zink.

— Vidare har fem näringslivsorganisationer lämnat synpunkter, däribland tre företrädare för den kemiska industrin på tysk nivå, nämligen *Verband der chemischen Industrie (VCI)*, *Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK)* och *Wirtschaftsvereinigung Metalle (WVM)*, och två företrädare metallindustrin på europeisk nivå, nämligen *Euroalliages* och *Eurométaux*.

— En skrivelse inkom från ett tyskt fackförbund, *Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE)*.

- (25) Alla berörda parter förespråkade sammantaget stödåtgärden <sup>(10)</sup>. De uppgav att risken för koldioxidläckage redan erkänts genom unionens lagstiftning och att det således inte förelåg något behov av att inge ytterligare bevis. Även om det skulle krävas sådan bevisning, kan det anses föreligga en sådan risk för industrin för tillverkning av andra metaller än järn, eftersom branschen inte kan styra prissättningen på världsmarknaden och elleverantörerna hade vältrat över de koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna på industrin redan före 2013 (dvs. innan riktlinjerna för vissa statliga stödåtgärder inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser efter 2012 – nedan kallade *ETS-riktlinjerna* – blev tillämpliga).

- (26) De ansåg dessutom att stödet hade en stimulanseffekt, eftersom enbart tillkännagivandet av stödordningen i sig hade fått några tillverkare att upprätthålla sin produktion. Slutligen konstaterade de med eftertryck att stödet inte snedvrider konkurrensen, utan i stället undanröjer en allvarig snedvridning av konkurrensen jämfört med tillverkare i länder utanför unionen/EES, då denna snedvridning kan hänföras till ETS. För att styrka detta uttalande uppgav några av de potentiella stödmottagarna och en näringslivsorganisation att elpriserna i unionen närmar sig varandra, vilket innebär att det inte blir aktuellt med en flytt av produktionen inom unionen, utan endast utanför unionen. Några berörda parter som t.ex. det tyska fackförbundet föreföll dock anse att tillverkarna i Tyskland drabbades hårdare av de indirekta ETS-kostnaderna än tillverkare i andra EU-medlemsstater i vilka priserna hålls nere genom långfristiga avtal.

#### 5. KOMMENTARER FRÅN TYSKLAND

- (27) I sina kommentarer till inledningsbeslutet bekräftade Tyskland återigen sin uppfattning att stödordningen är förenlig med den inre marknaden. De båda syftena med stödordningen – särskilt hantering av den finansiella och ekonomiska krisen och kompensationen för sektorer och delsektorer i vilka det föreligger risk för koldioxidläckage – måste erkännas av unionen som faktorer som ska beaktas vid kontrollen av statligt stöd.

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

<sup>(9)</sup> EUT C 111, 9.4.2011, s. 22, skäl 76 och följande skäl.

<sup>(10)</sup> Några berörda parter har emellertid lämnat omfattande synpunkter och förordat ett långfristigt stöd. De har lämnat konkreta rekommendationer för hur detta stöd skulle utformas genom ETS-riktlinjerna (som vid den tidpunkten fortfarande höll på att utarbetas). Numera har ETS-riktlinjerna antagits, EUT C 158, 5.6.2012, s. 4.

- (28) Tyskland hävdade i synnerhet återigen att risken för koldioxidläckage för stödmottagarna år 2009 redan beaktades i befintlig unionsrätt, framför allt genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG<sup>(11)</sup> och kommissionens beslut 2010/2/EU<sup>(12)</sup>, och att Tyskland i vart fall redan hade ingett tillräckliga bevis för att det föreligger en sådan risk. Detta bekräftas även genom de senaste nedläggningarna av produktionsanläggningar i Tyskland och i Förenade kungariket. Dessutom uppger Tyskland att stödordningen utgör ett lämpligt medel för att förhindra koldioxidläckage, eftersom de alternativ som anges i kommissionens beslut att inleda förfarandet är mindre effektiva.
- (29) Tyskland vidhöll dessutom sin uppfattning att stödet var lämpligt, särskilt mot bakgrund av dess korta tillämpningsperiod på sex månader. Tyskland medgav visserligen att åtgärden kan leda till en överkompensation, men hänvisade till att det därför föreskrevs en säkerhetsmarginal på 10 % och en egen kostnadsandel (motsvarande de indirekta kostnaderna för 1 GWh förbrukning). Dessutom förklarade de tyska myndigheterna att de var beredda att företa ändringar vid beräkningen av stödet i enlighet med ett motsvarande förslag från kommissionen. Slutligen hänvisade Tyskland till meddelandet från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om metallindustrins konkurrenskraft av den 22 februari 2008 – Ett bidrag till EU:s tillväxt- och sysselsättningsstrategi samt till meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén av den 28 oktober 2010 – En integrerad industripolitik för en globaliserad tid – Med konkurrenskraft och hållbar utveckling i centrum. I dessa meddelanden framhöll kommissionen hur viktigt det var att generellt upprätthålla metallindustrins konkurrenskraft och de energiintensiva branscherna<sup>(13)</sup>.
- (30) Med hänvisning till de berörda parternas skrivelser framhöll Tyskland att ingen hade framfört några farhågor för en eventuell snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden, utan att samtliga berörda parter, i synnerhet även de näringslivsorganisationer som företräder eventuella konkurrenter till stödmottagarna på nationell och internationell nivå, förordade åtgärden. De berörda parterna hade även inlämnat ytterligare information och framfört ytterligare argument som bekräftade att det hade förelegat en risk för koldioxidläckage inom sektorn för andra metaller än järn under det andra halvåret 2009.

## 6. BEDÖMNING

- (31) Kommissionen har granskat den föreslagna åtgärden i överensstämmelse med artikel 107 och följande artiklar i EUF-fördraget och artikel 61 och följande artiklar i EES-avtalet<sup>(14)</sup>. Efter en prövning av de argument som Tyskland och andra berörda parter har lagt fram drar kommissionen slutsatsen att den bedömning som kommissionen gjort av den anmälda stödordningen i inledningsbeslutet kvarstår, eftersom några nya aspekter inte har framförts som skulle kunna ändra denna bedömning, med förbehåll för nedanstående förtydliganden:

### 6.1 FÖREKOMSTEN AV STATLIGT STÖD

- (32) En åtgärd utgör ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget om följande fyra villkor är uppfyllda: För det första ska åtgärden ge mottagaren en fördel. För det andra ska åtgärden finansieras av staten eller med statliga medel. För det tredje ska åtgärden selektivt gynna vissa företag eller viss produktion. För det fjärde kan åtgärden påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrida konkurrensen på den inre marknaden.
- (33) Såsom kommissionen har visat i inledningsbeslutet uppfyller stödordningen alla dessa villkor<sup>(15)</sup>. Stödet härstammar från statliga medel, eftersom det finansieras ur den federala budgeten. Det ger stödmottagarna en fördel genom att minska kostnader "som normalt belastar ett företags budget"<sup>(16)</sup> (dvs. elkostnader). Åtgärden är selektiv, eftersom den endast beviljas till stödmottagare inom redan fastställda sektorer (aluminium, koppar och zink) och inom dessa sektorer är begränsad till stora slutkonsumenter av elektricitet (med en konsumtion på över

<sup>(11)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (EUT L 140, 5.6.2009, s. 63).

<sup>(12)</sup> Kommissionens beslut 2010/2/EU av den 24 december 2009 om fastställande, enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG, av en förteckning över sektorer och delsektorer som anses löpa avsevärd risk för koldioxidläckage (EUT L 1, 5.1.2010, s. 10).

<sup>(13)</sup> KOM(2008) 108 slutlig och KOM(2010) 614 slutlig.

<sup>(14)</sup> Den här aktuella bedömningen grundas på EUF-fördraget och EES-avtalet. För enkelhetens skull hänvisas emellertid enbart till bestämmelserna i EUF-fördraget.

<sup>(15)</sup> EUT C 111, 9.4.2011, s. 22, skäl 29 och följande skäl.

<sup>(16)</sup> Dom av den 15 mars 1994 i mål C-387/92, Banco Exterior de España/Ayuntamiento de Valencia, REG 1994, s. I-877, punkterna 12 och 13.

10 GWh per år). Den kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrída konkurrensen, eftersom stödmottagarna är verksamma inom en näringsgren där det råder konkurrens inom unionen. Oberoende av huruvida det faktiskt föreligger handel mellan medlemsstaterna med vissa andra metaller än järn, konkurrerar tillverkare från unionen med varandra på världsmarknaden, och en fördel som en av dem får kan potentiellt medföra minskad försäljning för de andra eller göra det svårare att öka försäljningen.

- (34) Den anmälda åtgärden utgör därför statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Detta har inte ifrågasatts av Tyskland och av de berörda parterna.

## 6.2 STÖDETS LAGLIGHET

- (35) I lagförslaget för genomförandet av den anmälda stödordningen anges att stödet kommer att betalas ut först efter godkännande från Europeiska kommissionen. Genom sin anmälan av stödåtgärden har Tyskland uppfyllt sin skyldighet enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget.

## 6.3 STÖDETS FÖRENLIGHET MED DEN INRE MARKNADEN

- (36) Eftersom åtgärden utgör statligt stöd ska kommissionen pröva huruvida den är förenlig med den inre marknaden. Med avvikelse från det allmänna förbudet mot stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget kan ett stöd anses förenligt med den inre marknaden om det omfattas av en av de kategorier som anges i artikel 107.3.
- (37) Tyskland anser att stödordningen utgör ett stöd som är förenligt med den inre marknaden och har uppgett att stödordningen ska bidra till att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi i den mening som avses i artikel 107.3 b i EUF-fördraget.
- (38) Dessutom argumenterar Tyskland att stödet är förenligt med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 c i EUF-fördraget, eftersom åtgärden ska underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner.
- (39) Kommissionen har i princip ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller stödärenden enligt artikel 107.3 i EUF-fördraget <sup>(17)</sup> och har publicerat riktlinjer och meddelanden där de kriterier anges enligt vilka olika slags stöd kan förklaras förenliga med den inre marknaden. Enligt fast rättspraxis är kommissionen bunden av de riktlinjer och meddelanden som offentliggjorts på området för kontroll av statligt stöd, förutsatt att dessa inte avviker från EUF-fördragets bestämmelser och att de har godkänts av medlemsstaterna <sup>(18)</sup>.
- (40) Det ska först fastställas att det statliga stöd som Tyskland planerar bevilja tillverkare av andra metaller än järn kan klassificeras som driftstöd, dvs. "stöd som befriar ett företag från kostnader som det i normala fall själv hade fått bära i samband med den löpande driften eller den normala verksamheten" <sup>(19)</sup>. Enligt domstolen påverkar sådant stöd handeln i negativ riktning på ett sätt "som strider mot det gemensamma intresset" <sup>(20)</sup> och kan i princip inte anses förenligt med den inre marknaden.
- (41) Driftstöd kan dock undantagsvis beviljas i klart fastställda situationer. Kommissionen ska därför pröva den föreslagna åtgärdens förenlighet. Det ska inledningsvis prövas huruvida det anmälda stödet omfattas av tillämpningsområdet för en eller flera riktlinjer eller meddelanden. Om detta är fallet är kommissionen bunden av de motsvarande riktlinjerna eller meddelandena vid sin skönsmässiga bedömning enligt artikel 107.3 i EUF-fördraget. Om detta inte är fallet ska kommissionen klargöra huruvida stödet kan anses direkt förenligt med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b och/eller artikel 107.3 c i EUF-fördraget.

### 6.3.1 Särskilda riktlinjer, ramar och förordningar

- (42) Kommissionen har i sitt inledningsbeslut redan uteslutit en tillämpning av vissa riktlinjer, exempelvis gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter <sup>(21)</sup>, vilka

<sup>(17)</sup> Dom av den 21 mars 1990 i mål C-142/87, Belgien/kommissionen, REG 1990, s. I-959, punkt 56, och dom av den 11 juli 1996 i mål C-39/94, SFEI m.fl./kommissionen, REG 1996, s. I-3547, punkt 36.

<sup>(18)</sup> Dom av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m.fl./kommissionen, REG 1993, s. I-1125, punkt 36, dom av den 15 oktober 1996 i mål C-311/94, Ijssel-Vliet/Minister van Economische Zaken, REG 1996, s. I-5023, punkt 43, dom av den 26 oktober 2002 i mål C-351/98, Spanien/kommissionen, REG 2002, s. I-8031, punkt 53.

<sup>(19)</sup> Dom av den 8 juni 1995 i mål T-459/93, Frankrike/kommissionen, REG 1995, s. II-1675, punkt 48.

<sup>(20)</sup> Dom av den 6 november 1990 i mål C-86/89, Italien/kommissionen, REG 1990, s. I-3891, punkt 18.

<sup>(21)</sup> EUT C 244, 1.10.2004, s. 2. Tillämpningen av dessa riktlinjer har förlängts genom ett senare meddelande (EUT C 296, 2.10.2012, s. 3).

gäller för företag i svårigheter, särskilt sådana som enligt nationell rätt uppfyller villkoren för att inleda ett kollektivt förfarande som grundar sig på gäldenärens insolvens. I den av Tyskland anmälda stödordningen undantas emellertid företag som har ansökt om konkurs eller mot vilka ett konkursförfarande har inletts uttryckligen från stödet <sup>(22)</sup> och Tyskland har inte visat att företag i svårigheter i den mening som avses i dessa riktlinjer på något annat sätt kan bli aktuella som potentiella mottagare till stödåtgärden.

- (43) Kommissionen har även uteslutit en tillämpning av kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 <sup>(23)</sup>. Förordning (EG) nr 800/2008 innehåller visserligen en ram för vissa slags investerings- eller sysselsättningsstöd, men den anmälda stödordningen omfattades dock inte av någon av undantagsbestämmelserna i denna förordning <sup>(24)</sup>.
- (44) Vad gäller gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd <sup>(25)</sup> drar kommissionen slutsatsen att ingen av bestämmelserna i dessa riktlinjer hänför sig till koldioxidläckage. Dessa riktlinjer är således inte tillämpliga med avseende på en medlemsstats möjlighet att bevilja stöd för att förhindra koldioxidläckage <sup>(26)</sup>.
- (45) Vidare anser kommissionen att stödordningen inte omfattas av tillämpningsområdet för den tillfälliga gemenskapsramen för statliga stödåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella finansiella och ekonomiska krisen (*tillfällig ram*) <sup>(27)</sup> som har utvecklats för att "frisläppa utlåningen till företag och därmed garantera kontinuiteten i deras tillgång till finansiering". Kommissionen har dragit denna slutsats, eftersom Tyskland själv hade medgett <sup>(28)</sup> att syftet med åtgärden inte var att underlätta tillgången till finansiella medel för potentiella mottagare.
- (46) Vad gäller riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2007–2013 <sup>(29)</sup> fann kommissionen att åtgärden inte omfattas av tillämpningsområdet för dessa riktlinjer vid den aktuella tidpunkten <sup>(30)</sup>. Av dess målsättning framgår klart att den anmälda åtgärden inte ska motverka typiska nackdelar i de regioner i vilka stödmottagarna har sitt säte (såsom en särskilt låg levnadsstandard eller låg befolkningstäthet).
- (47) Eftersom varken Tyskland eller andra berörda parter har lämnat ytterligare information om den möjliga tillämpningen av förordning (EG) nr 800/2008, gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd, den tillfälliga gemenskapsramen för statliga stödåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella finansiella och ekonomiska krisen eller riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2007–2013, ser kommissionen inte någon anledning att frånga sin ursprungliga bedömning.
- (48) Efter inledningsbeslutet har kommissionen offentliggjort ETS-riktlinjerna <sup>(31)</sup>. I avsnitt 3.1 i dessa riktlinjer anges de villkor på vilka medlemsstaterna får bevilja statligt stöd för att delvis kompensera ETS-kostnader som förs över på elpriserna (*indirekta utsläppskostnader*). I punkt 6 i riktlinjerna fastställs tillämpningsområdet på följande sätt: "Eftersom de bestämmelser som infördes genom direktiv 2009/29/EG kommer att gälla från och med den 1 januari 2013 kan statligt stöd inte anses vara nödvändigt för att lindra någon börda orsakad av detta direktiv före det datumet. De åtgärder som omfattas av dessa riktlinjer kan följaktligen endast godkännas när det gäller kostnader som uppstått den 1 januari 2013 eller därefter." Riktlinjernas tillämpningsområde är begränsat till den tredje EU-utsläppshandelsperioden (ETS-3), som börjar 2013, eftersom kommissionen dels inte har erhållit några klara bevis för att det skulle föreligga koldioxidläckage redan före denna tidsperiod och dels eftersom det mot bakgrund av den samlade informationen och befintliga studier ligger nära till hands att en sådan risk kan bli verklighet genom sänkningen av den övre gränsen för utsläpp med avseende på utsläppsrätterna och den gradvisa övergången från gratis tilldelning till auktionering.
- (49) Således drar kommissionen slutsatsen att åtgärden inte omfattas av tillämpningsområdet för några riktlinjer.

### 6.3.2 Artikel 107.3 b i EUF-fördraget

- (50) Enligt artikel 107.3 b i EUF-fördraget kan kommissionen förklara ett stöd förenligt med den inre marknaden om syftet med stödet är att "avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi". En allvarlig störning i en

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

<sup>(23)</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (*allmän gruppundantagsförordning*) (EUT L 214, 9.8.2008, s. 3).

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

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

<sup>(26)</sup> EUT C 111, 9.4.2011, s. 22, skäl 41 och följande skäl.

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

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

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

<sup>(30)</sup> EUT C 111, 9.4.2011, s. 22, skäl 37 och följande skäl.

<sup>(31)</sup> Se fotnot 10.

medlemsstats ekonomi är varje störning som leder till stora ekonomiska och sociala svårigheter och som påverkar hela ekonomin i den aktuella medlemsstaten och inte bara ekonomin i en av dess regioner eller delar av dess territorium. Eftersom bestämmelsen utgör ett undantag ska den tolkas restriktivt <sup>(32)</sup>.

- (51) Tyskland förklarade att den ekonomiska krisen 2008 ledde till att världsmarknadspriserna på andra metaller än järn gått ned på Londons metallbörs medan elpriserna inom industrin varit fortsatt höga, främst på grund av ETS. Således kan tillverkarna av andra metaller än järn inte styra prissättningen, i den bemärkelsen att de inte hade någon möjlighet att påverka priserna vid Londons metallbörs eller att vältra över de ökade produktionskostnaderna på sina kunder. Med beaktande av det nära samarbetet med och det ömsesidiga beroende som förelåg till sektorer i senare led (särskilt bilindustrin och elektronikbranschen) skulle emellertid kapacitetsminskningar eller till och med en flytt av produktion medföra allvarliga konsekvenser för andra branscher. Tyskland anser att det föreligger en risk för en permanent förlust av hela förädlingskedjor på grund av krisen.
- (52) Andra berörda parter instämmer i Tysklands resonemang och varnar för kapacitetsförluster inom tillverkningen av andra metaller än järn. Exempelvis hänvisar [...] till de svårigheter som den europeiska industrin har stött på vid försörjningen med sällsynta jordartsmetaller från Kina, och konstaterar att de branscher i senare led som behöver andra metaller än järn eventuellt står inför liknande svårigheter om produktionskapaciteten inte bibehålls inom unionen. Berörda parter som [...] har dessutom hänvisat till det nära samarbetet mellan producenterna av andra metaller än järn och deras kunder i senare led vid utvecklingen av nya produkter och innovationsfrämjande åtgärder. De befarar att denna innovationspotential oåterkalleligen kan gå förlorad om tillverkningen av andra metaller än järn inte erhåller stöd.
- (53) År 2009 antog kommissionen den tillfälliga gemenskapsramen <sup>(33)</sup>. Såsom redan fastställts i skäl (45), erkände kommissionen genom denna ram att finanskrisen innebar en allvarlig störning i en medlemsstaternas ekonomi, varvid denna störning såväl bestod i krisens direkta inflytande på banksektorn som i dess indirekta påverkan på realekonomin, eftersom företagen hade svårigheter att få tillgång till finansiering med överkomliga räntesatser. Det är emellertid inte en sådan störning som Tyskland planerar avhjälpa genom stödordningen.
- (54) Vad gäller frågan huruvida den ekonomiska situationen för tillverkarna av andra metaller än järn under det andra halvåret 2009 ska anses utgöra en allvarlig störning i den mening som avses i artikel 107.3 b i EUF-fördraget, har det inte framkommit några bevis för en sådan störning under det formella granskningsförfarandet. Kommissionen anser att artikel 107.3 b i EUF-fördraget ska tolkas restriktivt, nämligen i den bemärkelsen att den ska motverka omfattande störningar som drabbar många olika branscher eller sektorer, vars funktion är särskilt viktig för hela ekonomin på grund av att de är systemrelevanta. I detta sammanhang har Europeiska gemenskapernas tribunal slagit fast att störningen ska röra den aktuella medlemsstatens ekonomi i dess helhet och inte endast ekonomin i en av medlemsstatens regioner eller i delar av territoriet <sup>(34)</sup>. Därför har kommissionen bestämt att en allvarlig störning i ekonomin inte kan avhjälpas genom ett stöd som "syftar till att undanröja en enskild stödmottagares [...], och inte hela näringsgrenens svårigheter". <sup>(35)</sup> Av denna rättspraxis framgår att artikel 107.3 b kräver en störning av en viss omfattning. Hittills har det inte styrkts att en stor del av den tyska ekonomin drabbades av en allvarlig störning. Det är dessutom oklart hur en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi ska kunna avhjälpas genom att endast 11 stödmottagare beviljas statligt stöd.
- (55) Argumentet att en minskning av tillverkningen av andra metaller än järn i Tyskland får betydande effekter på industrin i senare led tillbakavisas i viss utsträckning genom ett konstaterande från en annan berörd part. En tillverkare av andra metaller än järn har hänvisat till handelsintensiteten inom tillverkningen av andra metaller än järn i Tyskland och Europa och framhållit att de europeiska tillverkarna hittills har kunnat hänvisa till närheten till kunderna i förhållande till sina utomeuropeiska konkurrenter. Medan sistnämnda tillverkare måste investera i lagerhållning för att försörja den europeiska marknaden, kan de europeiska företagen på grund av närheten till kundernas anläggningar tillverka på förfrågan. Den tillverkare som har framfört detta argument befarar emellertid att denna fördel snart kommer att omintetgöras genom stigande elkostnader i kombination med förhållandevis låga ytterligare kostnader för kunderna. Om elkostnaderna i Europa faktiskt stiger ytterligare skulle det kunna bli mer intressant för kunderna att köpa andra metaller än järn av tillverkare i tredjeländer (som transporterar sina produkter till Europa och lagrar dem där) i stället för av tillverkare i unionen. Enligt denna uppfattning skulle

<sup>(32)</sup> Dom av den 15 december 1999 i de förenade målen T-132/96 och T-143/96, Freistaat Sachsen och Volkswagen AG/kommissionen, REG 1999, s. II-3663, punkt 167, dom av den 30 september 2003 i mål C-301/96, Tyskland/kommissionen, REG 2003, s. I-9919, punkt 106.

<sup>(33)</sup> Se fotnot 27.

<sup>(34)</sup> Dom av den 15 december 1999 i de förenade målen T-132/96 och T-143/96, Freistaat Sachsen och Volkswagen AG/kommissionen, REG 1999, s. II-3663, punkt 167.

<sup>(35)</sup> Ärende NN 25/2008 (f.d. CP 15/2008) WestLB Risikoabschirmung, 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), skäl 41).



branscherna i senare led i princip kunna utnyttja världsmarknaden utan att deras existens hotas. Det finns en möjlighet att tillverkare i tidigare led flyttar sin produktion, vilket redan visar att industrin i senare led mycket väl skulle kunna stödja sig på leverantörer utanför Tyskland.

- (56) Tyskland har emellertid inte inlämnat tillräckliga bevis som tyder på att de ekonomiska svårigheterna i de tre aktuella sektorerna var så stora eller att dessa sektorer påverkade närstående sektorer i en sådan utsträckning att den granskade situationen utgjorde en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi i den mening som avses i artikel 107.3 b i EUF-fördraget.

### 6.3.3 Artikel 107.3 c i EUF-fördraget

- (57) I artikel 107.3 c i EUF-fördraget föreskrivs att "stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset" kan anses förenligt med den inre marknaden. Enligt domstolens fasta praxis kan kommissionen fastställa att ett statligt stöd är förenligt med den inre marknaden om stödet medverkar till att ett mål av gemensamt intresse uppnås<sup>(36)</sup>, är nödvändigt för att uppnå detta mål<sup>(37)</sup> och inte påverkar handeln i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

- (58) Enligt kommissionens fasta praxis<sup>(38)</sup> kan åtgärder förklaras förenliga med den inre marknaden direkt på grundval av artikel 107.3 c i EUF-fördraget, om de är nödvändiga och proportionerliga och det positiva bidraget till att uppnå målet av gemensamt intresse väger tyngre än de negativa följderna för handeln och konkurrensen. Således anser kommissionen att det är rimligt att pröva följande frågor:

(1) Har den planerade stödåtgärden ett väldefinierat mål av gemensamt intresse?

(2) Är stödinstrumentet ändamålsenligt för att målet av gemensamt intresse ska kunna uppnås? Här frågas särskilt följande:

a) Är stödåtgärden ett lämpligt och nödvändigt instrument, eller finns det andra instrument som är lämpligare?

b) Uppstår det en stimulans effekt, dvs. kommer stödet att ändra företagets agerande?

c) Är stödet proportionellt, dvs. skulle samma ändrade agerande kunna åstadkommas med mindre stöd?

(3) Är snedvridningen av konkurrensen och effekterna på handeln begränsade, så att den sammanlagda avvägningen blir positiv?

- (59) För att motivera stödets förenlighet med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 c i EUF-fördraget har Tyskland anfört två resonemang: Tyskland uppger för det första att stödet är nödvändigt för att förhindra nedläggningar av produktionsanläggningar i Tyskland på grund av att produktionen flyttas till tredjeländer som inte tillhör ETS och som inte måste stå för några motsvarande koldioxidrelaterade utsläppskostnader (förhindrande av koldioxidläckage). Dessutom uppgav Tyskland att stödet var nödvändigt för att förhindra en flytt av produktionen till tredjeländer, vilket skulle vara negativt såväl för industristrukturen som för sysselsättningen (förhindrande av att arbetsplatser går förlorade).

#### 6.3.3.1 Förhindrande av koldioxidläckage

Mål av gemensamt intresse

- (60) Miljöskyddet är ett erkänt mål av gemensamt intresse. Eftersom unionens miljölagstiftning kan medföra koldioxidläckage till andra delar av världen där det fortsatt utgör en risk för miljön, kan avvärjandet av ett sådant koldioxidläckage anses utgöra del av miljöskyddet. Detta framgår på ett entydigt sätt av unionens lagstiftning, särskilt av direktiv 2009/29/EG<sup>(39)</sup>, i vilket föreskrivs följande i skäl 27:

"Medlemsstaterna kan komma att anse att det är nödvändigt att tillfälligt kompensera vissa anläggningar som konstaterats löpa avsevärd risk för koldioxidläckage till följd av att kostnaderna för växthusgasutsläppen förs vidare till elpriset. Sådant stöd bör endast beviljas om det är nödvändigt och proportionellt och bör säkerställa att gemenskapssystemets incitament för att spara energi och stimulera en övergång från "grå" till "grön" el upprätthålls."

<sup>(36)</sup> Dom av den 14 januari 2009 i mål T-162/06, Kronoply/kommissionen, REG 2009, s. II-1, särskilt punkterna 65, 66, 74 och 75.

<sup>(37)</sup> Se dom av den 7 juni 2001 i mål T-187/99, Agrana Zucker und Stärke/kommissionen, REG 2001, s. II-1587, punkt 74, dom av den 14 maj 2002 i mål T-126/99, Graphischer Maschinenbau/kommissionen, REG 2002, s. II-2427, punkterna 41–43, dom av den 15 april 2008 i mål C-390/06, Nuova Agricast Srl/Ministero delle Attività Produttive, REG 2008, s. I-2577, punkterna 68–69.

<sup>(38)</sup> Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation, EUT C 323, 30.12.2006, s. 1, avsnitt 1.3, Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd, EUT C 82, 1.4.2008, s. 1, avsnitt 1.3.

<sup>(39)</sup> Se fotnot 11.

- (61) Dessutom är förhindrandet av koldioxidläckage erkänt som miljömål i ETS-riktlinjerna <sup>(40)</sup>, särskilt i punkterna 7 och 8:
- ”7. Enligt artikel 10a 6 i utsläppshandelsdirektivet kan medlemsstaterna bevilja statligt stöd till sektorer eller delsektorer som bedöms vara utsatta för en betydande risk för koldioxidläckage på grund av kostnader som hänger samman med att utsläpp av växthusgaser förs över på elpriserna (nedan kallade indirekta utsläppskostnader) för att kompensera för dessa kostnader i enlighet med reglerna om statligt stöd. I dessa riktlinjer beskriver koldioxidläckage risken för att utsläppen av växthusgaser ökar på global nivå när företag flyttar produktion till länder utanför unionen därför att de inte kan vältra över de kostnader som orsakats av EU:s utsläppshandelssystem på sina kunder utan betydande förlust av marknadsandelar.
8. Att minska risken för koldioxidläckage främjar ett miljömål, eftersom syftet med stödet är att undvika att utsläppen av växthusgaser ökar globalt därför att produktion flyttas till länder utanför EU i avsaknad av ett bindande internationellt avtal om minskning av utsläppen av växthusgaser. Samtidigt kan stödet till indirekta utsläppskostnader göra EU:s utsläppshandelssystem mindre effektivt. Om stödet riktades fel skulle stödmottagaren befrias från indirekta utsläppskostnader, vilket försvagar incitamenten att minska utsläppen och bedriva innovation inom den berörda branschen. Detta skulle leda till att främst andra sektorer inom ekonomin fick stå för kostnaderna för att minska utsläppen. Vidare kan sådant statligt stöd leda till betydande snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden, särskilt om företag inom samma bransch behandlas olika i olika medlemsstater på grund av att budgetrestriktionerna varierar. Därför måste dessa riktlinjer eftersträva tre specifika mål: minimera risken för koldioxidläckage, bevara syftet med EU-systemet att uppnå en kostnadseffektiv utfasning av fossila bränslen och minimera snedvridningen av konkurrensen på den inre marknaden.”
- (62) Ett förhindrande av koldioxidläckage kan således anses höra samman med bevarandet av miljön och särskilt med klimatskyddet då det handlar om ett mål av gemensamt intresse.

#### Lämpligt och nödvändigt medel

- (63) Det beviljade stödet måste utgöra ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå det eftersträlvade målet. Ett medel är lämpligt och nödvändigt om det inte föreligger andra mindre konkurrensnedvridande medel genom vilka samma resultat kan uppnås.
- (64) För att kunna fastställa huruvida betalningen av stödet i samband med den anmälda åtgärden är nödvändig och proportionerlig i förevarande fall, krävs först belegg för att det faktiskt förelåg en risk för koldioxidläckage inom de stödberättigade sektorerna under det andra halvåret 2009 (tillverkning av aluminium, koppar och zink i Tyskland).
- (65) Tyskland har gjort gällande att risken för koldioxidläckage under år 2009 redan har erkänts genom beslut 2010/2/EU <sup>(41)</sup>. Denna risk förelåg redan under den andra ETS-utsläppshandelsperioden (2008–2012, ETS-2) och övergången till den tredje ETS-utsläppshandelsperioden har inte inneburit någon kvalitativ förändring.
- (66) Kommissionen har i sitt inledningsbeslut bland annat påmint om att medlemsstaterna i direktiv 2009/29/EG <sup>(42)</sup> har kommit överens om att införa en mekanism för att förebygga koldioxidläckage först från 2013. Detta förefaller motiverat, eftersom en strängare övre gräns för koldioxidutsläpp skulle gälla från 2013, vilket förmodligen skulle leda till högre koldioxidpriser än innan om alla faktorer förblev oförändrade <sup>(43)</sup>. Dessutom konstaterar kommissionen att debatten om en risk för koldioxidläckage under den andra ETS-utsläppshandelsperioden (2008–2012) inte visar på något entydigt resultat vad gäller riskens omfattning. I en nyare studie antyds att det är möjligt att det föreligger koldioxidläckage inom aluminiumsektorn för året 2009, men dock inte vad gäller tillverkningen av koppar och zink. I vart fall förefaller det lämpligt att fastställa enhetliga kriterier för ett sådant stöd inom hela unionen <sup>(44)</sup>. För den tredje ETS-utsläppshandelsperioden kan sådana kriterier återfinnas i ETS-riktlinjerna.
- (67) De berörda parterna argumenterar i likhet med Tyskland att risken för koldioxidläckage inom industrin för andra metaller än järn redan har erkänts genom artikel 10a.6 i direktiv 2009/29/EG samt genom beslut 2010/2/EU. Således har de ifrågasatt huruvida det krävs en särskild prövning, till vilken kommissionen har hänvisat i sitt inledningsbeslut.

<sup>(40)</sup> Se fotnot 10.

<sup>(41)</sup> Se fotnot 12.

<sup>(42)</sup> Se fotnot 39.

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

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

- (68) Vidare har några berörda parter uttryckligen framhållit att det inte ska göras någon alltför strikt prövning. Vad gäller kommissionens konstaterande i inledningsbeslutet, att de viktigaste stödmottagarna fortfarande gick med vinst under den planerade stödperioden <sup>(45)</sup>, framhöll några av dessa tillverkare av andra metaller än järn att deras anläggningar i Tyskland i verkligheten uppvisade en relativt låg lönsamhet och till viss del inte uppnådde en avkastning som är acceptabel för denna slags näringsgren, och att det således skulle vara alltför restriktivt att endast erkänna att ett stöd är nödvändigt och att stödet har en stimulans effekt om stödmottagaren nästan är på obestånd.
- (69) Dessutom förklarade några tillverkare, t.ex. [...], [...], [...] och [...], att det vid koldioxidläckage inte enbart är avgörande huruvida det slutliga resultatet är en nedläggning av en anläggning och flytt av produktionen till ett land utanför EU. Frågan är tvärtom huruvida stödmottagarna är beredda att investera i sina tyska anläggningar eller avstår från sådana investeringar. Den anmälda åtgärden främjar investeringar, och just utsikten till stöd är ett incitament för att bibehålla tillverkningen och för betydande investeringar i produktionsanläggningarna i Tyskland.
- (70) Dessa argument förmår emellertid inte övertyga kommissionen. Först och främst stämmer inte uttalandet att risken för koldioxidläckage under det andra halvåret 2009 redan har erkänts i direktiv 2009/29/EG. I artikel 10a.6 i direktiv 2009/29/EG fastställs följande: "Medlemsstaterna får även införa ekonomiska åtgärder till förmån för sektorer eller delsektorer som konstaterats löpa avsevärd risk för koldioxidläckage till följd av att kostnaderna för växthusgasutsläppen förs vidare till elpriset, i syfte att kompensera dem för dessa kostnader, om dessa ekonomiska åtgärder överensstämmer med gällande och kommande bestämmelser för statligt stöd på området." Artikel 10a.6 utgör således inte något bevis för att det föreligger en risk för koldioxidläckage, utan det föreskrivs endast att det är möjligt att bevilja statligt stöd om det fastställs att det föreligger en sådan risk. För övrigt rör direktiv 2009/29/EG endast ETS-3, dvs. perioden efter år 2013.
- (71) Samma sak gäller för beslut 2010/2/EU <sup>(46)</sup>, vilket innehåller en förteckning över sådana sektorer och delsektorer som antas löpa en avsevärd risk för koldioxidläckage. Förteckningen gäller dock endast från år 2013 när den tredje ETS-perioden träder i kraft. Mot denna bakgrund bevisar direktivet inte att det förelåg en risk för koldioxidläckage år 2009.
- (72) Framför allt var syftet med beslut 2010/2/EU att upprätta en förteckning över de sektorer och delsektorer som ska tilldelas gratis utsläppsrättigheter i EU. En sådan gratis tilldelning av utsläppsrättigheter föreskrivs i artikel 10a.12 i direktiv 2009/29/EG. Beslut 2010/2/EU grundas på artikel 10a.13 i direktiv 2009/29/EG som sin tur uttryckligen hänvisar till artikel 10a.12. Eftersom denna gratis tilldelning av utsläppsrättigheter utgör en åtgärd för att minska de *direkta* koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna som uppkommer i de berörda industri-sektorerna (t.ex. genom deras egen produktion), kan beslutet inte tillämpas för att fastställa vilka sektorer och delsektorer som eventuellt behöver kompensation för *indirekta* koldioxidrelaterade utsläppskostnader <sup>(47)</sup>.
- (73) Kommissionen anser i överensstämmelse med ETS-riktlinjerna, att en stödåtgärd kan vara nödvändig och proportionerlig endast vad gäller ett förhindrande av koldioxidläckage på grund av de indirekta kostnaderna för koldioxidutsläpp om minst tre villkor är uppfyllda. För det första ska det styrkas att de potentiella stödmottagarna bär en väsentlig del av de indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna som har vältrats över på dem genom elpriset. För det andra krävs det att de indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna utgör en väsentlig del av stödmottagarnas tillverkningskostnader. För det tredje får det inte vara möjligt för stödmottagarna att vältra över dessa kostnader på kunderna. Även om dessa villkor är uppfyllda krävs det belägg för en omställning eller en flytt av produktionen till länder utanför unionen/EES, dvs. att produktionen skulle flyttas till länder där det ställs mindre stränga krav på att minska utsläppen. Flytt av produktionen inom EU-ETS medför inte något koldioxidläckage.
- (74) Fastän de flesta utsläppsrättigheterna tilldelas gratis, argumenterar Tyskland när det gäller det första villkoret att elbolagen redan år 2009 hade vägt in de koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna som alternativkostnader i elpriset och vältrat över dem på sina kunder. De utsläppsrättigheter som används vid elproduktionen tilldelas visserligen gratis, men har dock trots detta ett pris, eftersom de i princip kan säljas. Dessa alternativkostnader har vägts in i priset och vältrats över på kunderna.

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

<sup>(46)</sup> Se fotnot 41.

<sup>(47)</sup> I annat fall uppkommer situationen att sektorer som anges i beslut 2012/2/EU enbart på grund av sina direkta koldioxidutsläpp även skulle kompenseras för indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnader.

- (75) I konsekvensbedömningsrapporten till ETS-riktlinjerna (*Impact Assessment Report*) drog kommissionen även slutsatsen att elproducenterna under den andra ETS-utsläppshandelsperioden (2008–2012) kunde vältra över den största delen av sina koldioxidrelaterade utsläppskostnader, även om detta enligt uppskattningarna inte skulle kunna göras till 100 % <sup>(48)</sup>.
- (76) Vad gäller det andra villkoret ska det framhållas att Tyskland inte har lämnat några specifika uppgifter beträffande hur stor andel av stödmottagarnas sammanlagda tillverkningskostnader som utgjordes av indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnader.
- (77) Tyskland har inlämnat allmän information om hur stor andel av de sammanlagda kostnaderna som utgjordes av elkostnader. Inom koppartillverkningen utgör energi- och elkostnadernas andel 13 % till mer än 40 % av produktionskostnaderna. Inom zinktillverkningen utgör de nästan 50 % och för aluminium är siffran 46 %. Kommissionen konstaterar att någon enhetlig definition av de sammanlagda kostnaderna för de olika stödmottagarna inte har tillämpats, vilket innebär att siffrorna inte kan jämföras med varandra. Vidare har Tyskland angett siffror avseende de indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna för fyra stödmottagare (uttryckt i euro/MWh). Dessa varierar mellan [...] euro/MWh (för en koppartillverkare) till [...] euro/MWh (för en zinktillverkare). Inom aluminiumtillverkningen uppgår de till mellan [...] euro/MWh och [...] euro/MWh. För de andra stödmottagarna har inga uppgifter lämnats in.
- (78) [...] som är en av de berörda parterna som samtidigt är stödmottagare, uppgav att de indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna år 2009 uppgick till [...] euro/MWh, vilket motsvarade [...] % av de totala tillverkningskostnaderna. [...] uppgav att elkostnaderna utgjorde ca [...] % av omsättningen.
- (79) Kommissionen kan inte med säkerhet fastställa huruvida det andra villkoret är uppfyllt med hjälp av dessa mycket ospecificerade uppgifter.
- (80) Såsom redan uppgetts i skäl (75) vältras de koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna uppenbarligen inte i sin helhet över genom elpriserna. Den omfattning i vilken utsläppskostnaderna vältras över beror till stor del på typen av avtal och tidpunkten för avtalets ingående. Således tyder uppgifterna från [...] på att den andel av elpriset som utgjordes av koldioxidrelaterade utsläppskostnader under den aktuella perioden (juli till december 2009) entydigt låg under de ettåriga terminspriserna för utsläppsrättigheter år 2009.
- (81) För att styrka att det förelåg en risk för koldioxidläckage 2009, har Tyskland och olika berörda personer hänvisat till de uppgifter som kommissionen har inhämtat vid utarbetandet av ETS-riktlinjerna. Denna information kan emellertid inte användas för att styrka risken för koldioxidläckage inom den tyska industrin år 2009. Kommissionens analys i konsekvensbedömningsrapporten grundas nämligen på uppgifter som har sammanställts på europeisk nivå. Således kan den endast användas i begränsad utsträckning vid undersökningen av den potentiella risken för koldioxidläckage inom enskilda industrigrenar på medlemsstaternas nivå.
- (82) Framför allt rör uppgifterna i konsekvensbedömningsrapporten endast ETS-3 och är inte tillämpliga på året 2009. För övrigt byggde de olika riskscenarierna i konsekvensbedömningsrapporten på antagandet att de övre utsläppsgrensarna skulle sänkas samt på en övergång till auktionering under ETS-3, och dessutom återspeglade rapporten inte den faktiska situationen år 2009 <sup>(49)</sup>.
- (83) Således har kommissionen inte erhållit några övertygande bevis för hur stor den faktiska andelen indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnader är jämfört med produktionskostnaderna.
- (84) Vad gäller det tredje villkoret, dvs. frågan huruvida stödmottagarna har möjlighet att vältra över indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnader på sina kunder, har Tyskland och flera berörda parter uppgett att stödmottagarna inte har något inflytande på metallpriset. Eftersom tillverkningen av andra metaller än järn har världsmarknaden som avsättningsområde, äger prisbildningen rum på Londons metallbörs. Således har tillverkarna inte någon möjlighet att höja priserna utan att förlora marknadsandelar.
- (85) Den information som överlämnats bekräftar i princip att det tredje villkoret är uppfyllt, då tillverkarna inte kan vältra över väsentliga kostnadsökningar på andra, eftersom konkurrensen sker på global nivå och huvudsakligen äger rum genom priset.

<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> Vad gäller perioden före sänkningen av den övre gränsen hänvisade kommissionen rentav till att det vid analyser av koldioxidläckage inte hade hittats några empiriska bevis för koldioxidläckage ("carbon leakage literature [did] not find empirical proof of carbon leakage"), se Impact Assessment Report, fotnot 48, s. 13.

- (86) Sammantaget konstaterar kommissionen att den information som Tyskland och de berörda parterna har inlämnat inte utgör några övertygande bevis för att de potentiella stödmottagarna riskerade ett koldioxidläckage på grund av att tillverkningskostnaderna till stor del utgjordes av indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnader. Således har det inte styrkts att åtgärden var nödvändig och lämplig för att uppnå ett mål av ett gemensamt intresse, nämligen förhindrande av koldioxidläckage.

#### Stimulanseffekt

- (87) Statligt stöd har en stimulanseffekt om stödmottagaren har ändrat sitt beteende för att uppnå ett mål av gemensamt intresse. I sitt inledningsbeslut uttryckte kommissionen tvivel bland annat om huruvida det stöd som beviljats inom ramen för den anmälda åtgärden faktiskt utgör den omständighet som är avgörande för att stödmottagarna ska upprätthålla sin produktion i Tyskland. Oberoende av huruvida det förelåg en faktisk och befintlig risk för koldioxidläckage 2009, ansågs att åtgärdens löptid, vilken i princip endast omfattade det andra halvåret 2009, var för kort för att investeringsbeslut skulle påverkas på motsvarande sätt <sup>(50)</sup>.
- (88) Tyskland argumenterar att stödordningen ska överbrygga perioden mellan det mest krisdrabbade året 2009 och år 2013, när en långfristig stödordning kan införas på grundval av ETS-riktlinjerna. Dessutom har Tyskland samt olika berörda parter uppgett att tillkännagivandet av den anmälda åtgärden år 2009 redan i sig har lett till att produktionskapaciteten upprätthölls <sup>(51)</sup>. En stödmottagare, [...], har inlämnat interna dokument för att styrka att den federala regeringens tillkännagivande i sig faktiskt hade förhindrat en nedläggning av bolagets produktionsanläggning i Tyskland.
- (89) Kommissionen konstaterar att den tillgängliga informationen beträffande stödets stimulanseffekt är motstridig. Å ena sidan är tillverkning av andra metaller än järn en verksamhet som varierar beroende på konjunkturen, där en konjunkturuppgång kan medföra väsentliga produktionsökningar, vilket leder till överkapacitet vid en minskning av efterfrågan <sup>(52)</sup>. Problemet med koldioxidläckage, vilket var anledningen till åtgärden, hänger å andra sidan samman med miljöpolitiken och existerar oberoende av eventuella överkapacitetsproblem. Såsom olika berörda parter har uppgett kan koldioxidläckage endast förhindras om företagen erhåller långfristig säkerhet, dvs. stabila långsiktiga villkor, eftersom de endast därigenom motiveras att genomföra investeringar för att bibehålla sina europeiska produktionsanläggningar under de närmaste tio till tjugo åren.
- (90) Såsom några berörda parter argumenterar, är det i sig tveksamt huruvida ett driftstöd verkligen utgör ett lämpligt medel för att uppmuntra marknadsaktörer att genomföra väsentliga investeringar (jämfört med exempelvis ett riktat investeringsstöd). Även om detta skulle vara fallet är stödåtgärden emellertid inte avsedd att påverka de långsiktiga affärsvillkoren för tillverkare av andra metaller än järn. Dess enda verkan är att stärka stödmottagarnas position under perioden av överkapacitet, medan andra konkurrenter måste lösa problemet med överkapacitet med egna medel. För övrigt bekräftar de berörda parternas påpekanden om stödets positiva effekter att åtgärden snarare skulle motverka en konjunkturedgång än lösa det potentiellt strukturella problemet att miljöskyddsåtgärder leder till högre elkostnader och till koldioxidläckage.
- (91) Eftersom åtgärden endast skulle genomföras under det andra halvåret 2009 och marknadssituationen för tillverkarna av andra metaller än järn varierade kraftigt före och efter denna period, liksom även terminspriserna för utsläppsrättigheter i EU, anser kommissionen att det är osannolikt att ett tidsmässigt starkt begränsat stöd lämpligen kan ha avgörande betydelse för stödmottagarnas strategier på medellång och lång sikt vad gäller upprätthållande och eventuell utbyggnad av kapaciteten i unionen. Dessutom anser kommissionen att de potentiella förmånstagarna kunde förvänta sig att ett godkännande av stödordningen från kommissionen skulle ta en lång tid och att det dessutom hur som helst skulle finnas en tillgänglig ram för stödåtgärder under ETS-3. Detta sammantaget med det faktum att ingen av stödmottagarna har lagt ner och flyttat produktionen hittills föranleder kommissionen att dra slutsatsen att anläggningar för att tillverka andra metaller än järn påverkas av andra faktorer än utsiktarna att utnyttja den anmälda stödordningen då de beslutar att fortsätta driften. De interna dokumenten som ingivits av [...] tyder på att det snarare är det långfristiga stödet (som började utbetalas 2009 och som sträcker sig utöver 2013) som är den avgörande faktorn.

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

<sup>(51)</sup> Den tyska regeringen hade tillkännagivit att stödordningen skulle införas så snart den hade godkänts av Europeiska kommissionen.

<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 konstaterar således att det inte har styrkts att det stöd som beviljats inom ramen för åtgärden har någon stimulansseffekt.

#### Proportionalitet

- (93) En statlig stödåtgärd är proportionerlig när den är begränsad till det nödvändiga minimum som krävs för att uppnå målet av gemensamt intresse. Således får stödmottagarna inte erhålla mer stöd än vad som krävs för att täcka den finansiella belastning som ska minskas med hänsyn till målet av gemensamt intresse.
- (94) Tyskland gör gällande att den tillämpade metoden medför att överkompensation till stödmottagarna är utesluten och att det hur som helst endast är frågan om kompenser till en viss del. Tyskland föreskriver för det första en egen kostnadsandel som motsvarar de indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnader som uppkommer genom en elförbrukning på 1 GWh, vilket innebär att en stödmottagare endast erhåller kompensation för sådana indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnader som överstiger detta belopp. För det andra framhåller Tyskland att stödet minskas med ett säkerhetsavdrag på 10 %. För det tredje har det säkerställts att kompensationen är begränsad till ett minimum genom fastställandet av olika stödbelopp för de tre olika metallerna.
- (95) De berörda parterna stöder i allmänhet Tysklands ståndpunkt<sup>(53)</sup> och några av dem förordar till och med en fullständig kompensation för de indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna.
- (96) Denna metod förfaller dock vara felaktig på flera sätt. Detta gäller för det första huruvida de indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna har fastställts på korrekt sätt. Tyskland utgår från terminspriset för allmänna utsläppsrätter år 2009 (24 euro/t CO<sub>2</sub>) och presumerar på grundval av de genomsnittliga koldioxidutsläppen från ett marginalkraftverk i Tyskland (0,8 t CO<sub>2</sub>/MWh<sup>(54)</sup>) att de indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnadernas andel av elkostnaderna ligger på 19 euro per MWh. Å andra sidan har Tyskland erkänt att de koldioxidrelaterade utsläppskostnadernas faktiska andel av elkostnaderna för en stödmottagare varierar beroende på dennes leveransvillkor, eftersom de berörda företagen i regel har ingått långfristiga avtal vid en viss tidpunkt på grundval av fasta elpriser och terminspriser för allmänna utsläppsrätter. Detta bekräftades även genom de uppgifter som de berörda parterna har lämnat. Några berörda parter uppgav att företag som anskaffar sin elenergi genom långfristiga avtal faktiskt är skyddade från indirekta koldioxidpriser som vältras över på elpriserna. Dessutom visar uppgifterna från [...] att de koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna inte i sin helhet vältras över på elpriset. Vid antagandet att de indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna uppgår till 19 euro/MWh beaktas inte denna omständighet och därför är en överkompensation inte nödvändigtvis utesluten. Således fastställer kommissionen att Tyskland inte på ett övertygande sätt har styrkt att avdraget på 10 % är tillräckligt för att undvika en överkompensation, eftersom landet inte har undersökt i vilken utsträckning de koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna har vältrats över på elpriserna. Tyskland har särskilt inte visat hur dessa 10 % fastställs. Dessutom visar uppgifterna från de berörda parterna att avdraget på 10 % inte är tillräckligt för att förhindra en överkompensation.
- (97) För det andra har Tyskland i sin strävan att beakta de olika förhållandena som råder vid tillverkningen av aluminium, zink och koppar på oklara grunder beslutat att aluminium efter ett säkerhetsavdrag på 10 % ska erhålla den högsta kompensationen (17 euro/MWh), medan stödet för zink och koppar är betydligt lägre (16 respektive 9 euro/MWh). Det kan visserligen hända att tillverkningen av primärt aluminium drabbades värre av den ekonomiska krisen än exempelvis kopparproduktionen, men det framgår emellertid inte i tillräcklig utsträckning av den information som Tyskland har lämnat hur de olika stödbeloppen har fastställts. Samtidigt framgår det entydigt av en del av denna information att den huvudsakliga stödmottagaren skulle ha överkompenserats<sup>(55)</sup>. I avsaknad av ett detaljerat förtydligande beträffande stödbeloppen för zink och koppar är det dessutom tveksamt hur effektivt dessa skulle bidra till att förhindra koldioxidläckage i de aktuella sektorerna.
- (98) Mot denna bakgrund drar kommissionen slutsatsen att stödordningen inte säkerställer en begränsning av kompensationen till det nödvändiga minimum som krävdes.

<sup>(53)</sup> Exempelvis uppgav en berörd part – en näringslivsorganisation – att koppartillverkningen är mindre energiintensiv än aluminiumtillverkningen och att det således är rimligt att endast betala hälften av det utjämningsbelopp (9 euro/MWh) som beviljas för aluminium (17 euro/MWh).

<sup>(54)</sup> Det är uppenbarligen frågan om en avrundad sifferuppgift som grundas på det mer exakta värde som Tyskland angav i samband med anmälningsförfarandet, nämligen 0,75 t CO<sub>2</sub>/MWh.

<sup>(55)</sup> Såsom [...], en aluminiumtillverkare, har meddelat uppgick dennes indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnader år 2009 till [...] euro/MWh, ett värde som ligger klart under stödbeloppet på 17 euro/MWh, vilket inom ramen för stödordningen ska gälla för aluminiumtillverkningen.

## Snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln samt avvägningstestet

- (99) För att ett statligt stöd ska vara förenligt med den inre marknaden krävs det att stödets snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln är begränsade så att det övergripande resultatet är positivt med tanke på målet av gemensamt intresse.
- (100) Tyskland argumenterar att stödordningen inte leder till någon betydande snedvridning av konkurrensen och att det övergripande resultatet således är positivt. För det första hänvisar Tyskland till syftet med stödordningen, att stödja en grundpelare inom den europeiska industrin samt att förhindra koldioxidläckage och förlust av industriellt kunnande. För det andra uppger Tyskland att stödordningen utgör en kompensation för en nackdel till följd av ETS och således återställer en rättvis konkurrens i stället för att snedvrida konkurrensen.
- (101) De berörda parterna har uppgett att det på sin höjd kan föreligga en liten risk för snedvridningar på den inre marknaden, eftersom stödordningen ska motverka en nackdel för tillverkare från unionen vid konkurrensen med tillverkare utanför unionen. Konkurrensen mellan sektorer påverkas inte heller, eftersom sektorn för tillverkning av andra metaller än järn redan har vidtagit ett flertal åtgärder för att sänka koldioxidutsläppen och dessutom har blivit mer energieffektiv. Dessutom är elpriserna inom unionen/EES lika eller åtminstone närmar sig elpriserna varandra, vilket innebär att det inte är ändamålsenligt för tyska tillverkare att flytta sina produktionsanläggningar till andra EU/EES-medlemsstater.
- (102) Argumentet att stödordningen inte medför någon betydande snedvridning av konkurrensen, utan sammantaget har positiva effekter, kan emellertid inte godtas av kommissionen. I detta sammanhang ska det erinras om att kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i stödärenden som omfattas av artikel 107.3 i EUF-fördraget.
- (103) Först och främst tillhör ett dylikt stöd den form av statliga åtgärder som har mest snedvridande effekter på konkurrensen. I domen i målet *Siemens* uppgav domstolen att "stöd till driften i princip inte [hör] till tillämpningsområdet för [artikel 107.3 i EUF-fördraget]", eftersom "ett sådant stöd [anses] snedvrida konkurrensvillkoren i de sektorer inom vilka det beviljats, utan att som sådant vara ägnat att uppnå [ett mål av gemensamt intresse]" <sup>(56)</sup>.
- (104) I mål C-86/89, Italien/kommissionen, fann domstolen även att "stödet i fråga, som hade beviljats utan särskilda villkor och endast enligt de mängder som användes, ska betraktas som driftsstöd till de berörda företagen och att stödet som sådant påverkar handelsvillkoren i en utsträckning som strider mot det gemensamma intresset" <sup>(57)</sup>.
- (105) Även kommissionen har följt detta tillvägagångssätt, särskilt i samband med stöd för att täcka elkostnader inom aluminiumsektorn <sup>(58)</sup>.
- (106) Samtliga betänkligheter som uppkom i dessa fall föreligger även här: Stödet består av ett bidrag som de aktuella tillverkarna har beviljats för att sänka sina elkostnader. Såsom de berörda parterna har bekräftat utgör elkostnaderna en av de viktigaste delarna av tillverkningskostnaderna i de sektorer som omfattas av stödordningen och dessutom en av de viktigaste produktionsfaktorerna med vilken tillverkarna konkurrerar.
- (107) Dessutom beviljas stödet per konsumerad MWh och har således direkt verkan på de stödberättigade företagens konkurrenskraft för varje enhet som de tillverkar utöver den första konsumerade gigawattimmen. Dessutom är stödet inte kopplat till något riktmärke för effektivitet. Slutligen är stödet inte ens kopplat till stödmottagarnas faktiska koldioxidrelaterade utsläppskostnader, som är inkluderade i elpriset. De skulle till och med kunna minska incitamentet att tillämpa mer energieffektiva tillverkningsförfaranden.

<sup>(56)</sup> Dom av den 8 juni 1995 i mål T-459/93, Siemens/kommissionen, REG 1995, s. II-1675, punkt 48.

<sup>(57)</sup> Dom av den 6 november 1990 i mål C-86/89, Italien/kommissionen, REG 1990, s. I-3891, punkt 18. Se även dom av den 14 februari 1990 i mål C-301/87, Frankrike/kommissionen, REG 1990, s. I-307, punkt 50.

<sup>(58)</sup> Se kommissionens beslut 86/60/EEG av den 14 december 1985 om statligt stöd till en tillverkare av primärt aluminium i Ludwighafen (EGT L 72, 15.3.1986, s. 30), kommissionens beslut 2010/460/EG av den 19 november 2009 om de statliga stöd C 38/A/04 (f.d. NN 58/04) och C 36/B/06 (f.d. NN 38/06) som Italien har genomfört till förmån för Alcoa Trasformazioni (EUT L 227, 28.8.2010, s. 62), kommissionens beslut 2012/339/EU av den 13 juli 2011 om det statliga stöd nr SA.26117 – C 2/10 (f.d. NN 62/09) som Grekland har genomfört till förmån för Alouminion tis Ellados AE (EUT L 166, 27.6.2012, s. 83). Se även SA.33624 (f.d. 2011/CP) om förmånliga eltariffer för ALRO Slatina SA (EUT C 268, 5.9.2012, s. 21).

- (108) Dessutom anser kommissionen att stödordningen i motsats till vad som anförts skulle medföra en snedvridning av konkurrensen inom unionen. Kommission påpekar att korrigerande åtgärder redan har vidtagits, exempelvis en gratis tilldelning av EU-utsläppsrättigheter<sup>(59)</sup>. Fastän denna mekanism inte speciellt hänför sig till de indirekta kostnaderna som uppkommer genom ETS, har den emellertid avlastat industrin i unionen. Vidare föreligger det en mycket hög risk att åtgärden skulle påverka konkurrensen, eftersom den beviljas *ad hoc* och inte inom någon harmoniserad ram och dessutom inverkar enbart på nationell nivå, varigenom den endast kommer de företag till godo som är etablerade i den aktuella medlemsstaten.
- (109) Det argument som Tyskland och vissa berörda parter har framfört, att åtgärden inte kan skada konkurrensen inom unionen, eftersom den i grunden har i syfte att återupprätta en rättvis konkurrens gentemot konkurrenter inom unionen saknar betydelse vad gäller detta problem. Om ett stöd beviljas endast till tyska tillverkare för att stärka deras konkurrenskraft gentemot konkurrenter från tredje länder, föreligger det samtidigt en risk att deras position även stärks gentemot konkurrenter inom unionen<sup>(60)</sup>. För detta talar även att stödmottagarna enligt stödordningen är skyldiga att betala tillbaka stödet om de stänger en produktionsanläggning eller flyttar verksamheten till ett land *utanför Tyskland* (dvs. inte först vid en flytt utanför unionen eller EES).
- (110) Argumentet att de tyska tillverkarna av andra metaller än järn mot bakgrund av den jämförbara elprisnivån ändå inte skulle flytta sin produktion till andra EU/EES-länder förmår inte heller övertyga kommissionen. Snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden kan inte enbart bedömas mot bakgrund av huruvida produktionsanläggningar flyttas till andra medlemsstater. Snedvridningar av detta slag uppkommer redan när bibehållande av produktionskapaciteten i en medlemsstat möjliggörs genom statligt stöd, eftersom detta påverkar lönsamheten för tillverkare med produktionskapacitet i andra medlemsstater. Tyskland är visserligen den viktigaste etableringsorten i unionen för vissa av de berörda tillverkarna av andra metaller än järn, men dock inte den enda<sup>(61)</sup>, vilket innebär att stödet med största sannolikhet kommer att snedvrida konkurrensen mellan tillverkare i hela unionen och EES. Vid den tidigare anmälan av stödet uppgav Tyskland till och med att de tyska tillverkarna även missgynnas jämfört med konkurrenter i andra medlemsstater.
- (111) Dessutom anser kommissionen att det föreligger en risk att en stödordning som den här aktuella kan ge upphov till en kapplöpning mellan medlemsstaterna vad gäller beviljandet av stöd, vilket kan medföra en allvarlig snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden på grund av medlemsstaternas olika finansiella möjligheter. Denna risk föreligger just i förevarande fall, eftersom det inte förelåg någon harmoniserad ram för år 2009, vars villkor alla medlemsstater är skyldiga att iaktta.
- (112) Även om ett mål av gemensamt intresse – såsom det miljöpolitiska målet att förhindra koldioxidläckage – har erkänts, är det mycket viktigt att säkerställa att stödåtgärdernas konkurrenssnedvridande verkan begränsas till ett minimum och att lika villkor bibehålls för samtliga aktörer på den inre marknaden.
- (113) Ett av de särskilda mål som eftersträvades genom antagandet av ETS-riktlinjerna (utöver förhindrandet av koldioxidläckage och ett bevarande av effektiviteten inom utsläppshandelssystemet), var en minimering av snedvridningar på den inre marknaden<sup>(62)</sup>. Sådana snedvridningar kan inte enbart uppkomma inom de enskilda ekonomiska sektorerna, utan även mellan dem. Om en medlemsstat beslutar om stödåtgärder som endast gäller för vissa sektorer belastas de sektorer som inte är stödberättigade eventuellt hårdare för att den aktuella medlemsstatens utsläppsmål ska uppnås. Såsom emellertid redan angetts i skäl 48 är ETS-riktlinjerna inte tillämpliga på den tyska stödordningen. Dessa riktlinjer gäller först för den tredje ETS-utsläppshandelsperioden.
- (114) Vidare konstaterar kommissionen att stödordningen inte enbart kan medföra en allvarlig påverkan på handeln, utan att det även är oklart i vilken utsträckning den medför positiva effekter. Mot bakgrund av de principer som anges i skäl 63 och följande skäl har Tyskland i synnerhet inte inkommit med några övertygande bevis för att den anmälda åtgärden var proportionerlig och nödvändig.

<sup>(59)</sup> Enligt artikel 10 i direktiv 2003/87/EG ska medlemsstaterna "fördela minst 95 % av utsläppsrätterna gratis".

<sup>(60)</sup> Dom av den 14 februari 1990, i mål C-301/87, Frankrike/kommissionen, REG 1990, s. I-307, punkt 50.

<sup>(61)</sup> År 2009 var Tyskland, Spanien, Frankrike och Italien de fyra ledande aluminiumtillverkarna i EU:s medlemsstater. De största tillverkarna av primärt aluminium år 2009 var Frankrike, Spanien, Nederländerna och Tyskland (varvid Tyskland hade tillverkat de största mängderna mellan 2000 och 2008). Vad gäller koppardtillverkningen låg Tyskland och Polen på första plats år 2009, följt av Spanien, Belgien, Luxemburg och de skandinaviska länderna. De största zinktillverkarna var Spanien, Finland och Nederländerna. 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 och följande sidor.

<sup>(62)</sup> Se Impact Assessment Report, fotnot 48, s. 22.



- (115) Således anser kommissionen inte att det övergripande resultatet av den anmälda åtgärden inte är positivt, eftersom stödordningen kan medföra en allvarlig snedvridning av konkurrensen för andra metaller än järn på den inre marknaden, medan dess positiva effekter inte har styrkts på ett övertygande sätt.

#### Slutsatser vad gäller förhindrandet av koldioxidläckage

- (116) Kommissionen anser således att åtgärden inte utgör något nödvändigt och proportionerligt medel genom vilket koldioxidläckage kan förhindras på ett balanserat sätt och att den i vart fall kan påverka handeln på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset. Därför kan åtgärden inte anses vara förenlig med den inre marknaden.
- (117) Även om Tyskland, såsom har erbjudits, skulle ha ändrat stödordningen genom en ändring eller anpassning av metoden för hur stödet beräknas i syfte att undanröja kommissionens tvivel vad gäller proportionaliteten, skulle detta inte ändra kommissionens bedömning vad gäller frågan huruvida stödet är nödvändigt och lämpligt samt vad gäller snedvridningen av konkurrensen inom unionen. Framför allt har det inte styrkts att det förelåg en risk för koldioxidläckage år 2009 och stödordningen skulle ändå ha negativ inverkan på konkurrensen.

#### 6.3.3.2 Säkerställande av arbetstillfällen

- (118) Tyskland har vidare framhållit att en minskning av arbetsplatserna i Tyskland måste förhindras, då detta kan äga rum såväl inom sektorn för andra metaller än järn som inom sektorer i senare led om tillverkarna av andra metaller än järn minskar sin kapacitet eller flyttar sin produktion till tredjeländer.
- (119) Kommissionen har i sitt inledningsbeslut uttryckt tvivel om huruvida det kan anses utgöra ett mål av gemensamt intresse att flytt av produktion förhindras i syfte att säkerställa arbetstillfällen. I vart fall ifrågasätter kommissionen det av Tyskland framförda argumentet, nämligen att sektorn för andra metaller än järn har drabbats av en allvarlig chock genom påverkan utifrån och att detta kan anses utgöra en marknadsstörning, vilket i sin tur medför förluster av arbetsplatser. Dessutom anser kommissionen att det är osäkert huruvida driftstöd för att förhindra en flytt av företagets produktion utgör det medel som är minst snedvridande för konkurrensen då det gäller att säkerställa arbetstillfällen, eftersom stöd för att förbättra situationen på arbetsmarknaden i regel är inriktat på långsiktiga åtgärder som att förbättra arbetstagarnas utbildning eller underlätta tillgången till finansiering för nya investeringar <sup>(63)</sup>.
- (120) Enligt de argument som olika berörda parter har framfört förelåg det en verklig risk att tillverkningen av andra metaller än järn skulle upphöra i Europa mot bakgrund av den ekonomiska- och finansiella krisen år 2008 och de indirekta koldioxidrelaterade utsläppskostnaderna.
- (121) Kommissionen erinrar om att det varken i dess beslutspraxis eller i unionsdomstolarnas praxis finns några fall där den påstådda risken för en flytt av verksamheten till länder utanför unionen i sig har godtagits som motivering för beviljande av statligt stöd <sup>(64)</sup>. Eftersom Tyskland inte har ingett någon övertygande bevisning finner kommissionen inte att det är nödvändigt att avvika från sin beslutspraxis.
- (122) Även om ett sådant mål skulle godkännas anser kommissionen inte att de andra kriterierna för förenlighet är uppfyllda. En åtgärd är nämligen förenlig med den inre marknaden endast om det styrks att den klart utgör ett incitament för stödmottagarna att ändra sitt beteende vad gäller de eftersträlvade resultaten.
- (123) Såsom redan har angetts i skäl 87 och följande skäl, anser kommissionen inte att det har styrkts att stödåtgärden skulle påverka stödmottagarnas beteende mot bakgrund av den korta stödperioden (mindre än sex månader) och de påstådda strukturproblemen i den aktuella branschen.
- (124) Dessutom ska en statlig åtgärd begränsas till det minimum som är nödvändigt för att uppnå målet av gemensamt intresse. I förevarande fall ska således den anmälda stödordningen säkerställa att stödet är begränsat till det belopp som är nödvändigt för att förhindra förlust av arbetsplatser.

<sup>(63)</sup> EUT C 111, 9.4.2011, s. 22, skäl 77 och följande skäl.

<sup>(64)</sup> Kommissionens beslut 2008/408/EG av den 20 november 2007 om det statliga stöd C 36/A/06 (f.d. NN 38/06) som Italien har beviljat till ThyssenKrupp, Cementir och Nuove Terni Industrie Chimiche (EUT L 144, 4.6.2008, s. 37, skäl 145). Se även beslut 2010/460/EG, skäl 244.

- (125) Såsom redan fastställts är den anmälda åtgärden inte något proportionerligt medel för att förhindra koldioxidläckage, eftersom det inte föreskrivs några tillräckliga säkerhetsåtgärder mot en överkompensation (se skäl (93) och följande skäl). Detta konstaterande är även tillämpligt här, eftersom säkerställande av produktionskapaciteten är den gemensamma nämnaren för såväl förhindrandet av koldioxidläckage som förhindrandet av förlust av arbetsplatser. När det uppkommer en överkompensation under det första målet (eftersom stödet inte står i rimlig proportion till syftet att bevara produktionskapaciteten) innebär detta även en överkompensation under det andra målet.
- (126) I övrigt är motiveringen till att åtgärdens övergripande resultat blir negativt vad gäller förhindrandet av koldioxidläckage (vilket redan angivits i skäl (99) och följande skäl) även tillämpligt i detta hänseende. Driftstöd för att täcka de löpande kostnaderna som normalt belastar ett företags budget leder till en långtgående snedvridning av konkurrensen och kan i princip inte motiveras. Härvid saknar det betydelse vilket mål av gemensamt intresse som eftersträvas (oavsett om det handlar om att förhindra förluster av arbetstillfällen eller att förhindra koldioxidläckage). Det faktum att stödet har beviljats *ad hoc* och inte inom någon harmoniserad ram bekräftar denna slutsats. Om åtgärden hade godkänts skulle den leda till en förlust av arbetstillfällen i andra medlemsstater och hade således kunnat ge upphov till en kapplöpning avseende beviljade av stöd i unionen.

## 7. SLUTSATSER

- (127) Mot denna bakgrund fastställer kommissionen att den anmälda stödordningen inte kan anses vara förenlig med den inre marknaden.
- (128) Eftersom stödet inte har betalats ut krävs det inte någon återbetalning.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

### Artikel 1

Det statliga stöd som Tyskland planerar att genomföra inom ramen för den anmälda riktlinjen om främjande av tillverkning av andra metaller än järn från den 6 augusti 2009 är oförenligt med den inre marknaden.

Detta stöd får därför inte genomföras.

### Artikel 2

Tyskland ska inom två månader från delgivningen av detta beslut underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att följa beslutet.

### Artikel 3

Detta beslut riktar sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

Utfärdat i Bryssel den 17 juli 2013.

På kommissionens vägnar  
Joaquín ALMUNIA  
Vice ordförande