

STATLIGT STÖD

Uppmaning enligt artikel 88.2 i EG-fördraget att inkomma med synpunkter på stöd C 63/99 (f.d. NN 84/99) – Tyskland – Konsekvenserna av en ny elskatt för inmatningspriset enligt "Stromeinspeisungsgesetz" (lag om strömtilförsel)

(1999/C 306/04)

(Text av betydelse för EES)

Genom den skrivelse, daterad den 17 augusti 1999, som återges på det giltiga språket på de sidor som följer på denna sammanfattning, underrättade kommissionen Tyskland om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 88.2 i EG-fördraget avseende ovannämnda stöd.

Berörda parter kan inom en månad från dagen för offentliggörandet av denna sammanfattning och den därpå följande skrivelsen inkomma med sina synpunkter. Synpunkterna skall sändas till följande adress:

Europeiska kommissionen
Generaldirektoratet för konkurrens
Direktorat G
Rue de la Loi/Wetstraat 200
B-1049 Bryssel
Fax (32-2) 296 98 14

Synpunkterna kommer att meddelas Tyskland. Den tredje part som inkommer med synpunkter kan skriftligen begära konfidentiell behandling av sin identitet, med angivande av skälen för begäran.

SAMMANFATTNING

Kommissionen har beslutat att inleda det förfarande som anges i artikel 88.2 i EG-fördraget och har uppmanat Tyskland att inkomma med sina synpunkter och att tillhandahålla all information som kan vara till hjälp för bedömningen av stödet. Förfarandet inleddes eftersom Tyskland inte hade anmält sina planer på att införa ett nytt stöd genom att införa en ny elskatt i beräkningsunderlaget i Stromeinspeisungsgesetz.

Den 1 april 1999 trädde den tyska lagen om införande av en ekologisk skattereform i kraft. Genom denna infördes en ny skatt på 2 pfennig per kWh på el som konsumeras i Tyskland. Denna elskatt leder till en ökning av det pris som betalas för inmatningen av el från förnybara energikällor i nätet enligt Stromeinspeisungsgesetz, jämfört med det belopp som skulle ha betalats om beräkningsunderlaget inte hade ändrats. Denna effekt uppstår på grund av att den nya skatten kommer att tas med i beräkningen av inmatningspriset. I Stromeinspeisungsgesetz undantas uttryckligen mervärdesskatt från beräkningsunderlaget, men den tyska lagstiftaren undantog inte elskatten på samma sätt, utan gav i stället med införandet av elskatten uttryck för sin avsikt att denna skatt skall leda till en viss ökning av inmatningspriset.

Enligt kommissionen utgör den mekanism för fastställande av inköp och priser som anges i Stromeinspeisungsgesetz statligt stöd och omfattas av artikel 87.1. Kommissionen anser att den tyska regeringen var skyldig att anmäla åtgärden som en plan på att bevilja eller ändra stöd i enlighet med artikel 88.3 första meningen i EG-fördraget, eftersom ändringen innebär ett nytt stöd i den mening som avses i artikel 1 c i rådets förordning (EG) nr 659/1999.

Samtidigt som kommissionen konstaterade att det är fråga om ett nytt stöd, var den också medveten om att den avsedda prisökningen i slutändan delvis kan motverkas och konsumeras av en sänkning av elpriserna i Tyskland. Kommissionen förväntar sig att elpriserna kommer att sänkas i Europa till följd av av-regleringen av marknaden. Den är medveten om att det genomsnittliga elpriset i Tyskland redan har minskat mellan januari 1998 och januari 1999. Det återstår att se hur detta kommer att påverka inmatningspriserna i framtiden. Denna utveckling påverkar emellertid inte frågan om huruvida ändringen av systemet skulle anmälas. Den kommer å andra sidan att beaktas vid bedömningen av om det nya stödet är förenligt med den gemensamma marknaden eller ej.

Kommissionen har i detta skede av förfarandet dessutom tvivel i fråga om huruvida stödet kan anses vara förenligt med den gemensamma marknaden. Stöd till miljöskydd kan i princip anses förenligt, om det överensstämmer med gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön (EGT C 72, 10.3.1994, s. 3). Det fasta inmatningspriset är ett driftsstöd. I riktlinjerna föreskrivs att driftsstöd för elproduktion från förnybara energikällor kommer att bedömas från fall till fall.

Kommissionen tvivlar inte på att det för närvarande är nödvändigt att ge stöd för de flesta typer av förnybar energi, eftersom sådan energi ännu inte kan konkurrera med konventionell energi på marknaden på grund av högre produktionskostnader jämfört med kostnaderna för produktion av konventionell energi. Vad som enligt kommissionen är nödvändigt är det stödbelopp som behövs för att ta hänsyn till de ytterligare

produktionskostnaderna för förnybar energi i förhållande till produktionen av konventionell energi. Det måste understrykas att bedömningen av prisökningen därför mycket väl kan leda till olika resultat för de olika förnybara energikällor som berörs. Vad särskilt gäller vindenergi tvivlar kommissionen i detta skede av förfarandet på att den allmänna, enhetliga ökningen av stöbeloppet utan åtskillnad kan betraktas som nödvändig för alla anläggningar och att stödet inte utgör en överkompensation för någon av de berörda anläggningarna.

Dessa tvivel bygger på följande överväganden: Tidigare var det fasta inmatningspris som betalades enligt Stromeinspeisungsgesetz tillräckligt högt för att skapa höga tillväxtnivåer för vindkraftverk i Tyskland. Det finns dessutom skäl att anta att produktionskostnaderna per kWh vindenergi minskade avsevärt när Stromeinspeisungsgesetz trädde i kraft 1991. Denna minskning kan uppskattas till i genomsnitt ca 50 % per producerad kWh för perioden 1990–1995⁽¹⁾, där de faktiska kostnaderna naturligtvis i stor utsträckning är beroende av de särskilda förhållandena vid en viss anläggning.

Det är kommissionens egen politik att stödja elproduktion från förnybara energikällor. Strategin och handlingsplanen i kommissionens meddelande "Energi för framtiden: förnybara energikällor – Vitbok för en gemenskapsstrategi och handlingsplan"⁽²⁾ har som mål att förnybara energikällor skall utgöra 12 % inom unionen år 2010.

Samtidigt måste man notera det faktum att andra medlemsstater som också ger stöd till vindenergi på grundval av ett fast inmatningspris lyckas hålla lägre priser⁽³⁾ och samtidigt uppnå tillväxt. I meddelandet "Energi för framtiden: förnybara energikällor – Vitbok för en gemenskapsstrategi och handlingsplan"⁽⁴⁾, skiljer kommissionen mellan vindenergi, som nu i princip kan vara konkurrenskraftig vid anläggningar med fördelaktiga vindförhållanden och andra förnybara energikällor, såsom solenergi och bioenergi, som fortfarande kräver betydande stöd.

Tyskland har därför under loppet av detta förfarande uppmanats att lägga fram information som visar att det med beaktande av elprisernas utveckling kan betraktas som berättigat att införa elskatten i beräkningsunderlaget, vilket ökar inmatningspriset jämfört med vad som skulle ha betalats om skatten inte hade införts.

Vad gäller detta förfarandes räckvidd betonar kommissionen att sakfrågan i detta förfarande är begränsad till att avse den ökning av inmatningspriset som följer av införandet av en elskatt från och med den 1 april 1999. Detta beslut påverkar inte frågan om huruvida den fortsatta tillämpningen av Strom-

einspeisungsgesetz eller andra senare ändringar av denna lag utgör nytt eller befintligt stöd. Sådana frågor skall i förekommande fall bedömas parallellt med detta förfarande.

I enlighet med artikel 14 i förordning (EG) nr 659/1999 kan allt olagligt stöd återkrävas från mottagaren. Vad detta förfarande beträffar bör följande nämnas: Eftersom beräkningsmekanismen i Stromeinspeisungsgesetz hänför sig till det näst senaste räkenskapsåret, kommer den prisökning som blir följden av att skatten infördes den 1 april 1999 endast att beröra stöd som betalas ut från och med den 1 januari 2001. Endast stöd som betalas ut efter detta datum skulle kunna återkrävas med stöd av detta förfarande, om ärendet inte löses på annat sätt innan dess.

„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 ermäßigte Steuersätze vor.

⁽¹⁾ Jfr Arbetsdokument från Europeiska kommissionen: El från förnybara energikällor och den inre marknaden för el, SEK(1999) 470 slutlig, 13.4.1999, s. 10.

⁽²⁾ KOM(97) 599 slutlig, 26.11.1997.

⁽³⁾ Jfr Arbetsdokument från kommissionen, SEK(1999) 470 slutlig, 13.4.1999, bilaga III.

⁽⁴⁾ KOM(97) 599 slutlig, 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 Einspeisungsvergütung 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 Einspeisungsvergütung 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. Deshalb ist festzustellen, daß das Gesetz insgesamt gesehen staatliche Mittel betrifft.

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

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 Steuerbegünstigungen, 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 (Photovoltaik)

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.