

II

(Akty o charakterze nieustawodawczym)

DECYZJE

DECYZJA KOMISJI (UE) 2019/56

z dnia 28 maja 2018 r.

w sprawie pomocy państwa SA.34045 (2013/C) (ex 2012/NN) udzielonej przez Niemcy dużym odbiorcom energii elektrycznej na podstawie § 19 StromNEV

(notyfikowana jako dokument nr C(2018) 3166)

(Jedynie tekst w języku niemieckim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy, uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a), po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag ⁽¹⁾ i uwzględniając otrzymane odpowiedzi, a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) W następstwie skargi złożonej przez Bund der Energieverbraucher e.V. z dnia 28 listopada 2011 r., skargi złożonej przez GWS Stadtwerke Hameln GmbH z dnia 8 grudnia 2011 r. oraz licznych skarg złożonych przez obywateli od grudnia 2011 r. Komisja została poinformowana o tym, że od 2011 r. Niemcy przyznały określonym przedsiębiorstwom energochłonnym całkowite zwolnienie z opłat za użytkowanie sieci. Pismem z dnia 29 czerwca 2012 r. Niemcy przedstawiły Komisji dodatkowe informacje na temat przedmiotowego programu pomocy.
- (2) Pismem z dnia 6 marca 2013 r. (dalej: „decyzja o wszczęciu postępowania”) Komisja poinformowała władze niemieckie o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: „TFUE”) w odniesieniu do programu pomocy. Niemcy przekazały swoje uwagi dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania w dniu 8 kwietnia 2013 r..
- (3) Decyzja o wszczęciu postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽²⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag na temat programu pomocy.
- (4) Komisja przekazała otrzymane uwagi zainteresowanych stron władzom niemieckim, które otrzymały możliwość ustosunkowania się do nich. Komisja otrzymała odpowiedź władz niemieckich pismem z dnia 5 listopada 2013 r.
- (5) Podczas spotkania w dniu 17 października 2013 r. oraz pismami z dni 7 kwietnia 2015 r., 20 lipca 2016 r., 6 lipca 2017 r., 18 września 2017 r., 3 października 2017 r. i 23 października 2017 r. Komisja zwróciła się do Niemiec o przekazanie dodatkowych informacji.
- (6) Komisja otrzymała odpowiedzi na te wnioski o udzielenie informacji w dniach 6 grudnia 2013 r., 28 maja 2015 r., 15 września 2015 r., 14 października 2016 r., 3 sierpnia 2017 r., 20 września 2017 r., 24 października 2017 r. i 26 października 2017 r. Najnowsze informacje zostały przekazane w dniu 11 grudnia 2017 r.

⁽¹⁾ Dz.U. C 128 z 4.5.2013, s. 43.

⁽²⁾ Decyzja Komisji z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.34045 (2012/C) – Niemcy – Zwolnienie dużych odbiorców energii elektrycznej z opłat za użytkowanie sieci (§19 StromNEV) – Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 128 z 4.5.2013, s. 43).

2. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA POMOCY

2.1. OPŁATY ZA UŻYTKOWANIE SIECI W NIEMCZECH

- (7) System opłat za użytkowanie sieci obowiązujący w Niemczech reguluje ustawa o gospodarce energetycznej (dalej: „EnWG”). Dla niniejszej decyzji właściwa jest wyłącznie ustawa EnWG (dalej: „EnWG 2011”) w wersji zmienionej przez art. 1 ustawy o nowej regulacji przepisów dotyczących gospodarki energetycznej z dnia 26 lipca 2011 r. ^(?) (dalej: „ustawa z dnia 26 lipca 2011 r.”), która nie zawiera jeszcze zmian wprowadzonych na podstawie art. 1 ustawy z dnia 26 lipca 2016 r. ⁽⁴⁾.
- (8) Zgodnie z § 21 EnWG 2011 opłaty za użytkowanie sieci, które operatorzy sieci energii elektrycznej ^(?) pobierają od odbiorców końcowych, muszą być odpowiednie, niedyskryminujące i przejrzyste oraz muszą być obliczane na podstawie kosztów wydajnej eksploatacji sieci. Na podstawie § 24 EnWG 2011 rząd federalny jest uprawniony do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych przepisów dotyczących metody ustalania opłat za użytkowanie sieci. Na podstawie § 24 zdanie pierwsze pkt 1 EnWG 2011 rząd federalny jest uprawniony do określenia ogólnej metody ustalania opłat za użytkowanie sieci. Przepisy zawarte w zdaniu pierwszym pkt 3 uprawniają rząd federalny do określenia, w jakich szczególnych przypadkach korzystania z sieci można zatwierdzać indywidualne opłaty za użytkowanie sieci.
- (9) Wydane na mocy § 24 EnWG 2011 rozporządzenie w sprawie opłat za użytkowanie sieci ⁽⁶⁾ (dalej: „StromNEV”) zawiera szczegółowe przepisy dotyczące ustalania opłat za użytkowanie sieci. § 3 ust. 2 StromNEV precyzuje, że uiszczenie opłaty za użytkowanie sieci rekompensuje użytkowanie poziomu sieci danego operatora sieci zaopatrzenia w energię elektryczną, do której podłączony jest użytkownik sieci, oraz wszystkich poziomów nadrzędnych w strukturze sieciowej. § 16 ust. 1 StromNEV zawiera zasadę, według której opłaty za użytkowanie sieci muszą odzwierciedlać koszty faktycznie spowodowane przez użytkowników sieci.
- (10) Jak stanowi upoważnienie przyznane na podstawie § 24 zdanie pierwsze pkt 1 EnWG 2011, w StromNEV określona jest zatem ogólna metoda obliczeniowa, którą muszą stosować operatorzy sieci energii elektrycznej przy ustalaniu opłat za użytkowanie sieci. Ta metoda obliczeniowa jest zawarta w § 4–14 StromNEV 2011.
- (11) W pierwszej kolejności stosuje się ją do określania poszczególnych rocznych elementów kosztowych wszystkich sieci. Chodzi przy tym o koszty powiązane z budową sieci elektrycznej (przewodów przesyłowych i dystrybucyjnych, podstacji itd.), koszty konserwacji i eksploatacji, a także koszty usług systemowych (rezerwy pierwotnej i wtórnej oraz rezerwy minutowej ⁽⁷⁾), powtarzania procedury rozdziału obciążeń (re-dispatch) ⁽⁸⁾ oraz energii

^(?) Ustawa o nowej regulacji przepisów dotyczących gospodarki energetycznej z dnia 26 lipca 2011 r. (Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 1554).

⁽⁴⁾ Ustawa o dalszym rozwoju rynku energii elektrycznej (ustawa o rynku energii elektrycznej) z dnia 26 lipca 2016 r. (Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 1786).

^(?) Operator sieci energii elektrycznej jest przedsiębiorstwem odpowiedzialnym za obsługiwanie danej sieci oraz bezpieczne zarządzanie nią. Operatorów sieci energii elektrycznej można zasadniczo podzielić na operatorów sieci przesyłowych i operatorów sieci dystrybucyjnych w zależności od rodzaju obsługiwanej sieci.

⁽⁶⁾ Ustawa StromNEV została uchwalona w 2005 r. i od tamtej pory była wielokrotnie zmieniana. Niniejsza decyzja odnosi się do ogólnie „StromNEV”, jeżeli przedmiotowy przepis nie był przedmiotem różnych zmian. W przypadku gdy przedmiotowy przepis został zmieniony, niniejsza decyzja zawiera wyraźne odniesienie do konkretnej wersji StromNEV:

— „StromNEV 2010” oznacza wersję StromNEV zmienioną przez art. 6 ustawy z dnia 3 września 2010 r. (Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 2074),

— „StromNEV 2011” oznacza wersję StromNEV zmienioną przez art. 7 ustawy z dnia 26 lipca 2011 r. (Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 1554),

— „StromNEV 2014” oznacza wersję StromNEV zmienioną przez art. 1 rozporządzenia z dnia 14 sierpnia 2013 r. (Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 3250).

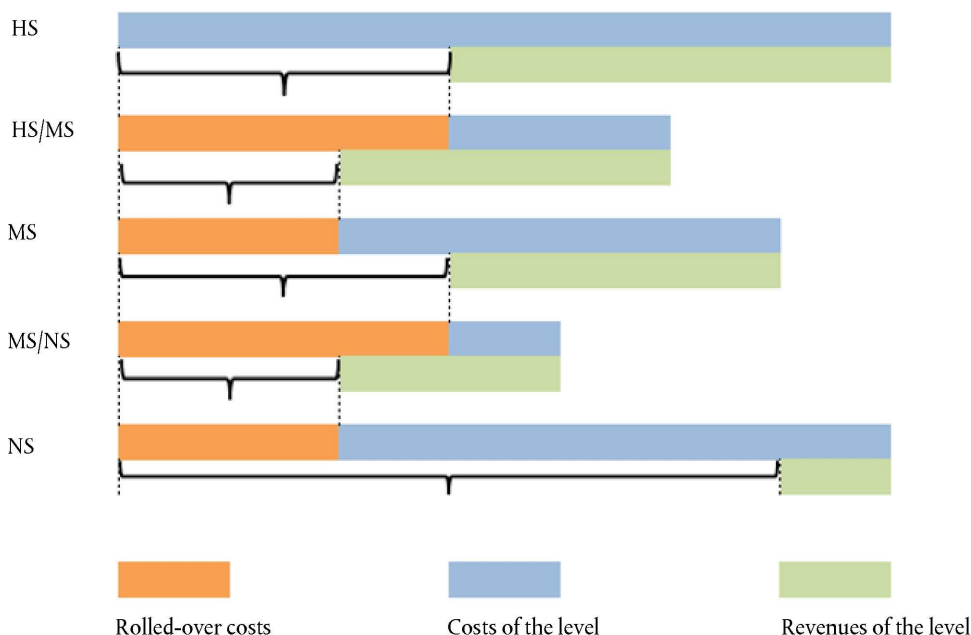
⁽⁷⁾ W sieci elektrycznej zasadniczo musi panować równowaga pomiędzy doprowadzaniem a poborem energii elektrycznej. Rozbieżności mogą wystąpić wtedy, gdy faktyczne zużycie różni się od prognozowanego zużycia, w przypadku awarii w elektrowni lub nagłego osłabienia wiatru bądź mniejszego promieniowania słonecznego. Operatorzy sieci przesyłowych odpowiadają za ciągłe utrzymywanie wspomnianej równowagi sieciowej, dostarczanie dodatkowej energii elektrycznej do sieci, gdy zużycie energii jest wyższe od faktycznie dostarczanej ilości energii, a także za dopilnowanie ograniczenia wytwarzania energii lub zwiększenie zużycia, gdy zużycie energii jest niższe od dostarczanej ilości energii. Ponieważ nie jest łatwo magazynować energię elektryczną, operatorzy sieci przesyłowych muszą zapewnić bardzo szybki dostęp (w ciągu zaledwie kilku sekund lub minut) do energii dodatniej lub ujemnej. W tym celu operatorzy sieci przesyłowych pozyskują rezerwy (nazywane również zasileniem regulacyjnym). W Niemczech rozróżnia się trzy rodzaje rezerw: a) rezerwa regulacji pierwotnej musi zostać udostępniona operatorom sieci przesyłowych w ciągu 30 sekund po zgłoszeniu żądania; b) rezerwa regulacji wtórnej musi zostać udostępniona w ciągu pięciu minut; oraz c) rezerwa minutowa (nazywana również rezerwą regulacji trzeciorzędowej) musi zostać udostępniona w ciągu 15 minut (zob. strona internetowa BNetzA: <https://www.smard.de/blueprint/servlet/page/home/wiki-article/446/396>).

⁽⁸⁾ Powtarzanie procedury rozdziału obciążeń (re-dispatch) jest przeprowadzane w ramach zarządzania ograniczeniami przesyłowymi. Ograniczenie przesyłowe powstaje wtedy, gdy wytworzona ilość energii przekracza zdolność wytwórczą elementów sieci, które są połączone z miejscami zużycia za pomocą instalacji wytwarzających energię elektryczną. Ograniczając dostarczanie mocy czynnej do jednej lub więcej elektrowni z jednej strony ograniczenia przesyłowego oraz zwiększając je z drugiej strony, można przeciwdziałać ograniczeniu przesyłowemu i jednocześnie utrzymywać ogólne zasilanie sieci mocą czynną w dużej mierze na stałym poziomie. W przypadku powtarzania procedury rozdziału obciążeń (re-dispatch) operatorzy sieci przesyłowych żądają od elektrowni dostosowania zasilania swoich sieci mocą czynną, aby uniknąć ograniczeń przesyłowych lub je zlikwidować. Jeżeli operatorzy sieci przesyłowych zażądają powtórzenia wspomnianej procedury, muszą zapłacić elektrowniom rekompensatę (https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Versorgungssicherheit/Engpassmanagement/Redispatch/redispatch-node.html).

niezbędnej do wyrównania strat sieciowych⁽⁹⁾). Koszty roczne są ustalane na podstawie rachunków zysków i strat poszczególnych operatorów sieci energii elektrycznej (§ 4 StromNEV 2011). Obejmują one nie tylko koszty rzeczowe i osobowe, lecz także odsetki za kapitał obcy (§ 5 StromNEV 2011), amortyzację (§ 6 StromNEV 2011), oprocentowanie kapitału własnego wykorzystywanego przez operatorów sieci energii elektrycznej (§ 7 StromNEV 2011) oraz podatki (§ 8 StromNEV 2011). Od kosztów obsługi sieci należy odliczyć przychody takie jak koszty przyłączenia do sieci oraz dotacje (§ 9 StromNEV). Na potrzeby pokrycia kosztów pomiarowych, które nie są zawarte w kosztach obsługi sieci, pobierana jest oddzielna opłata. Koszty powiązane z poborem energii bilansującej⁽¹⁰⁾ również nie są zawarte w kosztach obsługi sieci; są one pobierane odrębnie od użytkowników odpowiedzialnych za konkretne rozbieżności.

- (12) Całkowite koszty roczne powiązane z obsługą sieci są następnie przyporządkowywane do poszczególnych poziomów sieci (sieci wysokiego napięcia, poziomu transformacji, sieci średniego napięcia, sieci niskiego napięcia). Załącznik 2 do StromNEV 2011 zawiera wykaz tych poziomów sieci.
- (13) Kolejny krok ustalania opłat za użytkowanie sieci polega na określeniu opłat za użytkowanie sieci na podstawie całkowitych kosztów rocznych powiązanych z obsługą sieci. Oblicza się je w odniesieniu do każdego poziomu napięcia (począwszy od wysokiego napięcia aż po niskie napięcie). Najpierw oblicza się tak zwane specyficzne koszty roczne najwyższego poziomu napięcia na podstawie ilorazu całkowitych kosztów rocznych i najwyższego obciążenia rocznego tego poziomu w tym samym czasie, ponieważ najwyższe obciążenie roczne uznaje się za istotny czynnik kosztowy. Specyficzne koszty roczne są wyrażone w EUR/kW. Za pomocą opisanej w motywie 14 funkcji równoczesności specyficzne koszty roczne poszczególnych poziomów sieci są przeliczane na cenę za pobór (w EUR/kW) i cenę za jednostkę zużytej energii elektrycznej (w EUR/kWh). Taką samą zasadę stosuje się w odniesieniu do kolejnych poziomów napięcia. Całkowite koszty roczne kolejnego poziomu napięcia składają się jednak z pierwotnych kosztów danego poziomu i przeliczanych dalej kosztów nadrzędnego poziomu napięcia w strukturze sieciowej. Koszty przeliczane odpowiadają całkowitym kosztom nadrzędnego poziomu napięcia w strukturze sieciowej pomniejszonym o opłaty za użytkowanie sieci wniesione przez użytkowników sieci (bezpośrednio podłączonych do danego poziomu napięcia odbiorców końcowych i dostawców energii elektrycznej). Poniższy wykres 1 przedstawia przeliczanie kosztów, o którym mowa. W sieci, w której energia elektryczna płynie z najwyższego do najniższego poziomu napięcia, użytkownicy sieci muszą pokrywać koszty obsługi poziomu sieci, do którego są podłączeni, jak również część kosztów obsługi sieci nadrzędnych w całej strukturze sieciowej, ponieważ również te sieci są wykorzystywane do transportowania energii do tych użytkowników.

Wykres 1

Przerzucanie kosztów obsługi sieci w ramach ustalania opłat za użytkowanie sieci⁽¹⁾

(1) Na rysunku HS oznacza wysokie napięcie, MS – średnie napięcie, NS – niskie napięcie, HS/MS – podstawę, w której wysokie napięcie jest przekształcane na średnie napięcie, oraz MS/NS – podstawę, w której średnie

⁽⁹⁾ Podczas transportu energii elektrycznej część z niej zostaje utracona, w związku z czym do sieci musi zostać dostarczona dodatkowa energia, aby ilość energii pozostała się na stałym poziomie w porównaniu do pierwotnie dostarczonej ilości.

⁽¹⁰⁾ Władze niemieckie wyjaśniły, że w przypadku kosztów powiązanych z pozyskiwaniem energii bilansującej należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy kosztami związanymi z rezerwami oraz kosztami, które wiążą się z faktycznym udostępnianiem dodatniej lub ujemnej energii bilansującej. Instalacje funkcjonujące w ramach rezerw otrzymują wynagrodzenie za swoją dostępność. W przypadku faktycznego udostępnienia energii na żądanie operatora sieci przesyłowej otrzymują one dodatkowe wynagrodzenie za dostarczoną energię. Koszty faktycznie dostarczonej (dodatniej lub ujemnej) energii są pobierane bezpośrednio od operatora odpowiedzialnego za brak równowagi.

napięcie jest przekształcane na niskie napięcie. Źródło: Komisja, w oparciu o przekazany przez Niemcy opis okoliczności oraz w uzupełnieniu o informacje przedstawione na rys. 1 sprawozdania federalnej agencji ds. systematyki opłat za użytkowanie sieci elektrycznej z grudnia 2015 r.: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Netzentgelte/Netzentgeltsystematik/Bericht_Netzentgeltsystematik_12-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

- (14) Aby podczas przydziału kosztów poszczególnym użytkownikom sieci – jak wymaga tego § 16 ust. 1 StromNEV – odzwierciedlić koszty faktycznie poniesione przez tych użytkowników, stosuje się funkcję równoczesności dla danego poziomu napięcia. Funkcja równoczesności, o której mowa w motywie 13, jest opisana w § 16 ust. 2 StromNEV i w załączniku 4 do StromNEV 2011. Funkcja ta przyporządkowuje do każdego pojedynczego poboru stopień równoczesności od 0 do 1. Stopień równoczesności, który opiera się na danych historycznych, określa, że pojedynczy pobór danego użytkownika przyczynia się do maksymalnego obciążenia rocznego danego poziomu sieci. Maksymalne obciążenie roczne sieci jest ważnym czynnikiem determinującym koszty obsługi sieci, ponieważ jest istotne dla projektowania sieci, w której energia elektryczna przepływa od najwyższego do najniższego poziomu napięcia. Celem funkcji równoczesności jest zapewnienie, że użytkownicy sieci, w których przypadku istnieje większe prawdopodobieństwo udziału w maksymalnym obciążeniu rocznym, płacą wyższą cenę za moc. Za użytkowników danego poziomu sieci uznaje się zarówno użytkowników podłączonych bezpośrednio do poziomu wysokiego napięcia, jak i użytkowników podłączonych do kolejnych poziomów sieci. W systemie współrzędnych są podane stopnie równoczesności wszystkich użytkowników poszczególnych poziomów sieci (oś y) w połączeniu z konkretną liczbą godzin użytkowania (oś x). Z takiego układu wynika funkcja równoczesności. Ta stała funkcja składa się z dwóch sekcji liniowych, które przecinają się w jednym punkcie (punkcie zgięcia ⁽¹⁾) przy 2 500 godzinach użytkowania rocznie ⁽¹²⁾. Na podstawie funkcji równoczesności można określić cenę za pobór (cenę za moc) ⁽¹³⁾ (w EUR/kW) i cenę za jednostkę zużytej energii elektrycznej (cenę za robociznę) ⁽¹⁴⁾ (w EUR/kWh).
- (15) Przy obliczaniu opłat za użytkowanie sieci operatorzy sieci muszą również uwzględnić górną granicę przychodów określoną przez federalną agencję ds. sieci (dalej: „BNetzA”) (więcej informacji na temat dopuszczalnej górnej granicy przychodów zob. również motyw 43). W praktyce górna granica przychodów, którą określa się poprzez porównanie z innymi operatorami sieci, prowadzi do tego, że nie można wyrównać wysokich kosztów, które wynikają z braków w wydajności, opłatami za użytkowanie sieci. Zatem jej celem jest zwiększenie wydajności operatorów sieci. W przypadku zmiany górnej granicy przychodów, która powodowałaby obniżenie opłat za użytkowanie sieci, operator sieci jest zobowiązany do dostosowania swoich opłat sieciowych (§ 17 ust. 2 rozporządzenia dotyczącego regulacji zachęt dla sieci dostaw energii „AREgV 2011” ⁽¹⁵⁾).

⁽¹⁾ Niemcy wyjaśniły, że punkt zgięcia przy 2 500 godzinach użytkowania jest co prawda punktem standardowym, ale został określony na podstawie empirycznych obserwacji. Z empirycznego punktu widzenia funkcja równoczesności nie jest opisana poprzez całkowicie liniowy przebieg, lecz stosunkowo silny wzrost do około 2 500 godzin użytkowania wykazuje następnie tendencję spadkową po punkcie zgięcia. Prowadzi to do utworzenia dwóch różnych sekcji funkcji równoczesności i tym samym do czterech różnych pozycji opłat: jedna cena za moc i robociznę jest przeznaczona dla użytkowników wykazujących poniżej 2 500 godzin użytkowania oraz jedna cena za moc i robociznę jest przeznaczona dla użytkowników wykazujących powyżej 2 500 godzin użytkowania. Jediną alternatywą byłaby wklęsła krzywa funkcji równoczesności, ale oznaczałoby to, że dla każdego użytkownika sieci w Niemczech należy obliczyć indywidualną cenę za robociznę (ponieważ wzrost krzywej zmienia się w każdym punkcie krzywej). Przyczyniłoby się to jednak do znacznego zwiększenia obciążenia administracyjnego związanego z ustalaniem opłat za użytkowanie sieci w Niemczech, spowolnienia ich obliczania oraz ograniczenia przejrzystości i przewidywalności opłat za użytkowanie sieci.

⁽¹²⁾ Przykład funkcji równoczesności jest przedstawiony w sprawozdaniu federalnej agencji ds. systematyki opłat za użytkowanie sieci elektrycznej (stan na grudzień 2015 r.):

https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Netzentgelte/Netzentgeltsystematik/Bericht_Netzentgeltsystematik_12-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁽¹³⁾ Cenę za moc oblicza się poprzez pomnożenie konkretnych kosztów rocznych danego poziomu sieci przez wartość funkcji równoczesności przy 0 lub 2 500 godzinach użytkowania (dla użytkowników wykazujących poniżej lub powyżej 2 500 godzin użytkowania). Na przykład firma Amprion zastosowała w 2017 r. następującą cenę za moc dla poziomu wysokiego napięcia:

< 2 500 godzin/rok	≥ 2 500 godzin/rok
6,3 EUR/kWa	36,55 EUR/kWa

⁽¹⁴⁾ Cenę za robociznę oblicza się poprzez pomnożenie konkretnych kosztów rocznych danego poziomu sieci przez nachylenie funkcji równoczesności do jej punktu zgięcia przy 2 500 godzinach użytkowania (dla użytkowników wykazujących poniżej 2 500 godzin użytkowania) lub przez nachylenie funkcji równoczesności za jej punktem zgięcia (dla użytkowników wykazujących powyżej 2 500 godzin użytkowania). Na przykład firma Amprion zastosowała w 2017 r. następującą cenę za robociznę dla poziomu wysokiego napięcia:

< 2 500 godzin/rok	≥ 2 500 godzin/rok
1,512 centa/kWh	0,302 centa/kWh

⁽¹⁵⁾ Rozporządzenie z dnia 29 października 2007 r., Federalny Dziennik Urzędowy (BGBl.) I s. 2529. Rozporządzenie AREgV było wielokrotnie zmieniane od 2007 r. Niniejsza decyzja ogólnie odnosi się do „AREgV”, jeżeli przedmiotowy przepis nie był przedmiotem różnych zmian. W przypadku gdy przedmiotowy przepis został zmieniony, niniejsza decyzja zawiera wyraźne odniesienie do konkretnej wersji AREgV:

— „AREgV 2011” oznacza wersję AREgV zmienioną przez art. 5 ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. (Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 1690).

- (16) Metoda opisana powyżej w motywach 11–15 jest wykorzystywana do określania opłat za użytkowanie sieci dla większości użytkowników sieci zgodnie z zasadą przyporządkowania według celu. § 19 StromNEV reguluje, które opłaty za użytkowanie sieci muszą uiszczać tak zwani nietypowi użytkownicy sieci, których profil poboru i obciążenia znacznie różni się od odnośnego profilu innych użytkowników, zgodnie z zasadą przyporządkowania według celu (§ 24 zdanie pierwsze pkt 3 EnWG 2011). Tytuł § 19 StromNEV brzmi „Szczególne formy użytkowania sieci”.
- (17) W § 19 ust. 2 StromNEV zdefiniowane są dwie grupy nietypowych użytkowników sieci. Pierwsza grupa obejmuje użytkowników, których wkład maksymalny znacznie i w przewidywalny sposób różni się od rocznego obciążenia maksymalnego pozostałych użytkowników sieci podłączonych do tego samego poziomu sieci w tym samym czasie (§ 19 ust. 2 zdanie pierwsze StromNEV). Z reguły są to użytkownicy sieci, którzy systematycznie zużywają energię elektryczną poza godzinami szczytowymi, ponieważ na przykład korzystają z urządzeń w godzinach nocnych. Ta pierwsza kategoria nietypowych użytkowników sieci jest dalej określana jako „odbiorcy na podstawie § 19 ust. 2 zdanie pierwsze StromNEV”. Druga grupa obejmuje użytkowników sieci wykazujących roczny pobór energii elektrycznej na poziomie co najmniej 7 000 godzin użytkowania⁽¹⁶⁾ i ponad 10 gigawatogodzin (GWh) (§ 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV). Ta druga kategoria nietypowych użytkowników sieci jest dalej określana jako „duzi odbiorcy energii elektrycznej”.
- (18) Przed zmianą na mocy art. 7 ustawy z dnia 26 lipca 2011 r., która jest szczegółowo opisana w sekcji 2.2, § 19 ust. 2 StromNEV w wersji zmienionej ustawą z dnia 3 września 2010 r. (dalej: „StromNEV 2010”⁽¹⁷⁾) przewidywał, że zarówno odbiorcy, o których mowa w § 19 ust. 2 zdanie pierwsze StromNEV, jak i duzi odbiorcy energii elektrycznej powinni uiszczać indywidualne opłaty za użytkowanie sieci, tak samo jak wyraźnie przewiduje podstawa prawna w § 24 zdanie pierwsze pkt 3 EnWG 2011 (zob. motyw 7).
- (19) Te indywidualne opłaty za użytkowanie sieci powinny uwzględniać pobór nietypowych użytkowników sieci. Zgodnie z § 19 ust. 2 zdanie trzecie StromNEV 2010 indywidualna opłata za użytkowanie sieci powinna odzwierciedlać wkład nietypowego użytkownika sieci na rzecz obniżenia lub uniknięcia zwiększenia kosztów obsługi sieci. W tym celu agencja BNetzA udostępniła w 2010 r. wytyczne⁽¹⁸⁾, w których została określona „metoda ścieżki fizycznej” służąca do określania kosztów obsługi sieci powodowanych przez dużych odbiorców energii elektrycznej i tym samym również indywidualnych opłat za użytkowanie sieci, należnych od tych odbiorców. Ścieżka fizyczna służy do określania „niezależnych kosztów” konkretnego użytkownika sieci. Obliczane są przy tym koszty fikcyjnej bezpośredniej linii przesyłowej na podstawie już istniejących tras, od punktu podłączenia do sieci do odpowiedniej elektrowni będącej punktem odniesienia, na podstawie kosztów kapitałowych i kosztów eksploatacji tej części sieci, która jest wykorzystywana do podłączenia dużego odbiorcy energii elektrycznej do najbliższej elektrowni, która jest w stanie pokryć jego całe zapotrzebowanie. Do tego dochodzą koszty usług systemowych, z których ewentualnie skorzystał duży odbiorca energii elektrycznej⁽¹⁹⁾.
- (20) § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2010 stanowił jednak, że zarówno odbiorcy, o których mowa w § 19 ust. 2 zdanie pierwsze StromNEV, jak i duzi odbiorcy energii elektrycznej muszą uiszczać minimalną opłatę wynoszącą 20 % opublikowanej opłaty za użytkowanie sieci, tzn. indywidualna opłata za użytkowanie sieci, która została obliczona na podstawie wkładu nietypowego użytkownika sieci na rzecz obniżenia lub uniknięcia zwiększenia kosztów obsługi sieci, nie mogła wynosić mniej niż 20 % opublikowanej opłaty za użytkowanie sieci. Niemcy wyjaśniły, że celem tej minimalnej opłaty jest zapewnienie, aby również nietypowi użytkownicy sieci uiszczali minimalną opłatę za funkcjonowanie sieci publicznej, do której są podłączeni. W szczególności w odniesieniu do dużych odbiorców energii elektrycznej Niemcy zauważyły, że określone na podstawie ścieżki fizycznej opłaty za użytkowanie sieci przez dużego odbiorcę energii elektrycznej, który jest zlokalizowany w bezpośrednim sąsiedztwie elektrowni podstawowego obciążenia⁽²⁰⁾, mogą zbliżyć się do zera. Duzi odbiorcy

⁽¹⁶⁾ Wymóg dotyczący 7 000 godzin użytkowania obowiązywał na podstawie StromNEV 2010 od dnia 1 stycznia 2011 r., czyli jeszcze przed wprowadzeniem całkowitego zwolnienia dużych odbiorców energii elektrycznej z opłat za użytkowanie sieci. Przed tą zmianą wymóg ten dotyczył 7 500 godzin użytkowania.

⁽¹⁷⁾ Zob. przypis 5.

⁽¹⁸⁾ BNetzA, wytyczne dotyczące zatwierdzania indywidualnych opłat za użytkowanie sieci zgodnie z § 19 ust. 2 zdania pierwsze i drugie StromNEV od 2011 r. (29.9.2010 r.).

⁽¹⁹⁾ Usługi systemowe to usługi, które świadczy operator sieci, aby zachować równowagę sieci. Do najważniejszych usług sieciowych zalicza się rezerwy, powtarzanie procedury rozdziału obciążeń (re-dispatch) oraz energię wykorzystywaną do wyrównania strat sieciowych.

⁽²⁰⁾ Elektrownia podstawowego obciążenia to elektrownia, która z reguły przez cały rok dostarcza energię elektryczną w ciągły sposób i musi wytwarzać określoną minimalną ilość energii elektrycznej. Tego rodzaju elektrownie są wyłączane tylko podczas konserwacji, ulepszenia lub remontu. Według danych przedstawionych przez niektóre zainteresowane strony, elektrownie podstawowego obciążenia osiągają zwykle 7 500 godzin użytkowania rocznie. Większość z nich to elektrownie jądrowe, elektrownie na węgiel brunatny i elektrownie wodne, a w pewnym stopniu również elektrownie na węgiel kamienny. Rozróżnia się elektrownie średniego obciążenia (głównie elektrownie na węgiel kamienny i elektrownie z turbiną gazową), które osiągają od 3 000 do 5 000 godzin użytkowania rocznie, oraz elektrownie maksymalnego obciążenia (głównie elektrownie szczytowo-pompowe, elektrownie z turbiną gazową i elektrownie wykorzystujące ropę naftową), które osiągają około 1 000 godzin użytkowania rocznie. BNetzA uznaje elektrownie jądrowe, elektrownie wodne i elektrownie na węgiel brunatny za elektrownie podstawowego obciążenia. Elektrownie na węgiel kamienny również można uznać za elektrownie podstawowego obciążenia, ale tylko wtedy, gdy ich średnia dostępność jest pomniejszona o współczynnik 0,8 (zob. wytyczne dotyczące zatwierdzania indywidualnych ustaleń w sprawie opłat za użytkowanie sieci na podstawie § 19 ust. 2 zdania pierwsze i drugie StromNEV, sekcja 1.3.2.2.1). Elektrownie na węgiel kamienny mogą być uważane za elektrownie podstawowego obciążenia, ale tylko do 80 %.

energii elektrycznej mimo wszystko korzystają z sieci ogólnego zaopatrzenia i oferowanych przez nią bezpiecznych dostaw energii elektrycznej. Opłata minimalna uwzględnia fakt, że ścieżka fizyczna umożliwia jedynie zbliżenie się do indywidualnych kosztów obsługi sieci.

2.2. CAŁKOWITE ZWOLNIENIE Z OPŁAT ZA UŻYTKOWANIE SIECI W LATACH 2011–2013

- (21) W myśl zmiany wprowadzonej na mocy art. 7 ustawy z dnia 26 lipca 2011 r. (dalej: „StromNEV 2011”⁽²¹⁾), która to zmiana weszła w życie w dniu 4 sierpnia 2011 r., lecz obowiązywała z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2011 r., indywidualne opłaty za użytkowanie sieci dla dużych odbiorców energii elektrycznej zostały zniesione i zastąpiono je całkowitym zwolnieniem z opłat za użytkowanie sieci. Indywidualne opłaty za użytkowanie sieci, pobierane od odbiorców zgodnie z § 19 ust. 2 zdanie pierwsze StromNEV, zostały utrzymane, tak samo jak zobowiązanie tych odbiorców do zapłaty co najmniej 20 % opublikowanej opłaty za użytkowanie sieci.
- (22) Zgodnie z § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011 odbiorców końcowych należy zwolnić z opłat za użytkowanie sieci, jeżeli ich roczny pobór energii elektrycznej z sieci osiąga co najmniej 7 000 godzin użytkowania i przekracza 10 GWh. Zwolnienie to (dalej: „całkowite zwolnienie”) jest przedmiotem zarówno decyzji o wszczęciu postępowania, jak i niniejszej decyzji.
- (23) Wartość progowa wynosząca 7 000 godzin użytkowania jest dla dużych odbiorców energii elektrycznej o tyle charakterystyczna, że może zostać osiągnięta tylko wtedy, gdy odbiorca końcowy prawie cały czas jest podłączony do sieci przy użyciu takiej samej mocy. Czas użytkowania (wyrażony w pełnych godzinach użytkowania) jest zdefiniowany w §2 ust. 2 StromNEV jako iloraz pracy rocznej i rocznego obciążenia maksymalnego danego użytkownika sieci.
- (24) Zgodnie z § 19 ust. 2 zdanie trzecie StromNEV 2011 zwolnienie przewidziane w zdaniu drugim mogło zostać udzielone dopiero wtedy, gdy właściwy organ regulacyjny (agencja BNetzA⁽²²⁾ lub krajowy organ regulacyjny) skontrolował spełnienie odpowiednich warunków prawnych. Po przeprowadzeniu takiej kontroli BNetzA lub krajowy organ regulacyjny udzielał zezwolenia, na którego podstawie duży odbiorca energii elektrycznej był całkowicie zwolniony od dnia 1 stycznia 2011 r. (o ile na ten dzień spełniał wszystkie warunki), na czas nieokreślony (o ile również dalej spełniał wszystkie warunki), z uiszczenia opłat za użytkowanie sieci.
- (25) Całkowite zwolnienie z opłat za użytkowanie sieci doprowadziło do spadku przychodów operatorów sieci. Tę stratę finansową wyrównuje się od 2012 r. za pomocą specjalnej dopłaty (zob. sekcja 2.4). Jednak w 2011 r. nie istniała jeszcze żadna specjalna dopłata i stratę finansową poniesioną w 2011 r. musieli pokryć operatorzy sieci.
- (26) Całkowite zwolnienie zostało zniesione w dniu 1 stycznia 2014 r. na mocy zmiany⁽²³⁾ StromNEV.

2.3. BENEFICJENCI POMOCY I KWOTA POMOCY

- (27) Władze niemieckie przedłożyły tymczasową listę przedsiębiorstw, które były uprawnione do zwolnienia na mocy § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011. Jak wynika z tych informacji, w latach 2011–2013 z opłat za użytkowanie sieci zostało zwolnionych ponad 200 przedsiębiorstw na mocy § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011. Znaczna większość tych przedsiębiorstw pochodziła z różnych branż przemysłu przetwórczego, w szczególności z przemysłu chemicznego (w tym również producenci gazów przemysłowych), przemysłu papierniczego, tekstylnego, stalowego, naftowego, szklarskiego i metali nieżelaznych. Jedynie w kilku przypadkach udzielono całkowitego zwolnienia przedsiębiorstwom z branży usługowej (np. w obszarze hostingu witryn internetowych). Były to przedsiębiorstwa posiadające duże centra obliczeniowe.

⁽²¹⁾ Zob. także przypis 6.

⁽²²⁾ BNetzA jest organem federalnym działającym z ramienia Federalnego Ministerstwa ds. Gospodarki i Energii. Przede wszystkim dba o przestrzeganie ustawy o telekomunikacji (TKG), ustawy Prawo pocztowe (PostG) i ustawy o gospodarce energetycznej (EnWG) oraz odnośnych rozporządzeń w celu zagwarantowania liberalizacji rynków telekomunikacji, usług pocztowych i energii. Poza tym BNetzA odpowiada za regulację kolejnictwa. We wszystkich tych obszarach regulacyjnych BNetzA czuwa nad zapewnieniem niedyskryminującego i oferowanego na przejrzystych warunkach dostępu do sieci oraz sprawdza uiszczenie opłat za użytkowanie sieci. Aby osiągnąć swoje cele, BNetzA dysponuje skutecznymi procedurami i instrumentami, które obejmują również prawa do informacji i prawa do prowadzenia dochodzeń, stopniowe możliwości stosowania sankcji oraz prawo do wydawania decyzji regulacyjnych. Rada BNetzA składa się z 16 członków Bundestagu i 16 przedstawicieli Bundesratu; przedstawiciele Bundesratu muszą być członkami rządu krajowego lub reprezentować go na poziomie politycznym. Członkowie i zastępcy członków rady są powoływani na wniosek Bundestagu i Bundesratu przez rząd federalny (§ 5 ustawy o Federalnej Agencji ds. Sieci Elektrycznych, Gazowych, Telekomunikacyjnych, Poczтовых i Kolejowych z dnia 7 lipca 2005 r., Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 1970). BNetzA kieruje przewodniczący i dwóch wiceprzewodniczących. Są oni powoływani na wniosek rady przez rząd federalny (§ 3 ustawy o Federalnej Agencji ds. Sieci Elektrycznych, Gazowych, Telekomunikacyjnych, Poczтовых i Kolejowych z dnia 7 lipca 2005 r., Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 1970). Mianuje ich prezydent Niemiec. BNetzA nie jest jednak jedynym organem regulacyjnym w Niemczech. W niektórych krajach związkowych funkcjonują osobne organy regulacyjne (krajowe organy regulacyjne).

⁽²³⁾ Art. 1 rozporządzenia z dnia 14 sierpnia 2013 r. zmieniającego rozporządzenia w obszarze prawa dotyczącego gospodarki energetycznej (Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 3250).

- (28) Według szacunków przekazanych przez władze niemieckie przychody, które operatorzy sieci utracili ze względu na całkowite zwolnienie dużych odbiorców energii elektrycznej z opłat za użytkowanie sieci w latach 2011–2013 w porównaniu do sytuacji, w której odbiorcy ci uiszczaliby normalne opłaty, wynoszą około 900 mln EUR. Straty są jednak prawdopodobnie niższe, ponieważ operatorzy sieci przy obliczaniu opłat za użytkowanie sieci w 2011 r. zwykle uwzględniali fakt, że duzi odbiorcy energii elektrycznej musieli uiszczać indywidualne opłaty za użytkowanie zgodnie z § 19 ust. 2 StromNEV 2010. Oszacowanie tych strat utrudnia jednak fakt, że próg, od którego przedsiębiorstwo musiało uiszczać indywidualną opłatę za użytkowanie sieci, zmienił się od dnia 1 stycznia 2011 r. (7 000 zamiast 7 500 godzin użytkowania) oraz że dla określonych dużych odbiorców energii elektrycznej indywidualne opłaty za użytkowanie sieci mogły nie być dostatecznie atrakcyjne, ponieważ w zależności od lokalizacji i innych czynników, które wpływają na obliczanie indywidualnych opłat za użytkowanie sieci, nie doprowadziłyby one do żadnego znacznego obniżenia opłat za użytkowanie sieci należnych od tych odbiorców.

2.4. MECHANIZM FINANSOWANIA

2.4.1. MECHANIZM FINANSOWANIA OPISANY W § 19 STROMNEV 2011

- (29) Ponieważ duzi odbiorcy energii elektrycznej zwolnieni z opłat za użytkowanie sieci byli podłączeni do różnych poziomów sieci, zwolnienie doprowadziło do zmniejszenia przychodów zarówno operatorów sieci przesyłowych, jak i operatorów sieci dystrybucyjnych. § 19 ust. 2 zdanie szóste StromNEV 2011 nakłada na operatorów sieci przesyłowych obowiązek zwrócenia operatorom sieci dystrybucyjnych mniejszych przychodów wynikających z całkowitego zwolnienia. Z powodów, które są szczegółowo omówione w sekcji 2.4.3, taki zwrot miał miejsce dopiero od 2012 r. W 2011 r. przedmiotowe straty pokryli operatorzy sieci przesyłowych i operatorzy sieci dystrybucyjnych, do których sieci byli podłączeni duzi odbiorcy energii elektrycznej zwolnieni z opłat za użytkowanie sieci.
- (30) Poza tym, zgodnie z § 19 ust. 2 zdanie siódme StromNEV 2011, operatorzy sieci przesyłowych musieli wyrównać sumę swoich płatności na rzecz operatorów sieci dystrybucyjnych, a także musieli między sobą wyrównać własne utracone przychody poprzez rozliczenie finansowe. Jeżeli chodzi o dokładne zasady metody rozliczeniowej, § 19 ust. 2 StromNEV 2011 zawierał odniesienie do § 9 wówczas obowiązującej ustawy o kogeneracji⁽²⁴⁾ (dalej: „KWKG”), który to przepis powinien mieć odpowiednie zastosowanie. Celem rozliczenia był podział obciążenia finansowego na poszczególnych operatorów sieci przesyłowych, tak aby każdy operator – odpowiednio do ilości energii elektrycznej, którą (bezpośrednio lub pośrednio) dostarcza odbiorcom końcowym podłączonym do jego sieci – ponosił jednakowe obciążenie finansowe. W § 9 KWKG, o którym jest mowa w § 19 ust. 2 zdanie siódme StromNEV 2011, określony był mechanizm, według którego operatorzy sieci przesyłowych otrzymywali za pośrednictwem tak zwanej dopłaty KWK rekompensatę za dodatkowe koszty, które wynikały ze zobowiązań nałożonych na nich w KWKG, które nakazywały wypłatę dodatku na rzecz podłączonych do ich sieci operatorów instalacji KWK oraz zwrot operatorom sieci dystrybucyjnych kosztów, które musieli oni ponieść w wyniku wypłaty dopłat na rzecz podłączonych do ich sieci operatorów instalacji KWK⁽²⁵⁾. Na podstawie analogicznego stosowania § 9 KWKG operatorzy sieci mogli wprowadzić dopłatę, aby otrzymać rekompensatę za straty finansowe, które ponieśli w wyniku całkowitego zwolnienia; operatorzy sieci dystrybucyjnych musieli przekazywać przychody z tej dopłaty operatorom sieci przesyłowych⁽²⁶⁾.
- (31) Ponadto § 19 ust. 2 StromNEV 2011 stanowił, że § 20 StromNEV 2011 stosuje się analogicznie. Zgodnie z § 20 StromNEV 2011 operatorzy sieci musieli wykazać, przed opublikowaniem swoich opłat za użytkowanie sieci, że przychody z tytułu takich opłat wystarczają na pokrycie zakładanych kosztów.
- (32) Od wejścia w życie ARegV, za pomocą którego utworzono system regulacyjny, który miał zachęcać operatorów sieci do wydajniejszego zarządzania siecią, opłaty za użytkowanie sieci nie muszą już być zatwierdzane przez BNetzA (§ 23a EnWG). Zamiast tego § 32 ust. 1 pkt 1 ARegV 2011 stanowi, że BNetzA musi zatwierdzić górne

⁽²⁴⁾ Ustawa o wsparciu kogeneracji z dnia 25 października 2008 r. (Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 2101). Ustawa ta została zmieniona art. 11 ustawy o nowej organizacji ram prawnych na rzecz wsparcia wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych z dnia 28 lipca 2011 r. (Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 1634. § 9 KWKG nie został zmieniony w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. Ustawa KWKG została przekształcona w dniu 21 grudnia 2015 r. ustawą wprowadzającą nową ustawę o kogeneracji (Federalny Dziennik Urzędowy (BGBl.) I s. 2498); przewidziany w § 9 mechanizm rekompensaty został jednak zachowany (w bardziej szczegółowej formie) i stał się przedmiotem § 26–28 KWKG z dnia 21 grudnia 2015 r. Ustawa KWKG została ostatecznie zmieniona ustawą o zmianie przepisów dotyczących wytwarzania energii elektrycznej w procesie kogeneracji i dostaw własnych z dnia 22 grudnia 2016 r. (Federalny Dziennik Urzędowy (BGBl.) I s. 3106).

⁽²⁵⁾ Szczegółowy opis systemu rekompensaty określonego w § 9 KWKG, który w wyniku zmiany na mocy ustawy o zmianie przepisów dotyczących wytwarzania energii elektrycznej w procesie kogeneracji i dostaw własnych z dnia 22 grudnia 2016 r. (Federalny Dziennik Urzędowy (BGBl.) I s. 3106), znalazł się w § 29 KWKG 2016, jest zawarty w sekcji 2.3 (niższa dopłata KWK) decyzji Komisji z dnia 23 maja 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.42393 (2016/C) (ex 2015/N) udzielonej przez Niemcy na rzecz określonych odbiorców końcowych.

⁽²⁶⁾ Zob. w szczególności § 9 ust. 7 KWKG, który przewiduje wprowadzenie dopłaty z tytułu zużycia energii elektrycznej, która jest pobierana dodatkowo do opłat za użytkowanie sieci, jak również § 9 ust. 4 KWKG, który uprawnia operatorów sieci przesyłowych do wyrównania obciążenia za pośrednictwem operatorów sieci dystrybucyjnych (tzn. stanowi, że operatorzy sieci dystrybucyjnych muszą przekazywać przychody z dopłaty operatorom sieci przesyłowych).

granice dopuszczalnych przychodów całkowitych, które operator sieci może uzyskać z opłat za użytkowanie sieci. Zgodnie z § 17 ARegV 2011 te górne granice przychodów muszą zostać uwzględnione przy ustalaniu opłat za użytkowanie sieci przez operatorów sieci.

- (33) Operatorzy sieci są jednak w dalszym ciągu zobowiązani do tego, aby przed opublikowaniem swoich opłat za użytkowanie sieci zapewnić, że przychody z tytułu takich opłat wystarczą na pokrycie zakładanych kosztów (i jednocześnie nie przekraczają górnych granic przychodów).
- (34) Jak określono w sekcji 2.4.2, agencja BNetzA wydała decyzję, aby w szczegółowy sposób uregulować utworzony w 2012 r. system dopłat. Jednak przepisy zawarte w § 19 ust. 2 zdania szóste i siódme StromNEV 2011 nie zostały wdrożone w 2011 r., w związku z czym każdy operator sieci musiał pokrywać własne koszty (zob. sekcja 2.4.3).

2.4.2. FINANSOWANIE ZA POMOCĄ „DOPLATY Z § 19” OD 2012 R.

- (35) Ramy prawne wyrównania i obliczania mniejszych przychodów wynikających z całkowitego zwolnienia zostały określone na mocy decyzji BNetzA z dnia 14 grudnia 2011 r. ⁽²⁷⁾ (dalej: „decyzja BNetzA z dnia 14 grudnia 2011 r.”), która została wydana na podstawie § 29 ust. 1 EnWG i § 30 ust. 2 pkt 6 StromNEV 2011 ⁽²⁸⁾. Na podstawie tej decyzji operatorzy sieci dystrybucyjnych zostali zobowiązani do pobierania od odbiorców końcowych dopłaty – tak zwanej dopłaty z § 19. Oprócz tego agencja BNetzA zobowiązała operatorów sieci dystrybucyjnych do przekazywania co miesiąc przychodów z tej dopłaty operatorom sieci przesyłowych (zob. również § 9 ust. 5 KWKG, do którego odnosi się § 19 ust. 2 zdanie siódme StromNEV 2011).
- (36) Celem dopłaty z § 19 było utworzenie mechanizmu finansowania umożliwiającego przejrzysty i równy podział obciążenia finansowego wynikającego ze stosowania § 19 ust. 2 StromNEV 2011, aby stworzyć jednakowe warunki dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej w całych Niemczech.
- (37) Wysokość dopłaty z § 19 nie została obliczona przez BNetzA, lecz musieli ją co roku ustalać operatorzy sieci przesyłowych na podstawie metody określonej przez BNetzA. Oznacza to, że operatorzy sieci przesyłowych musieli określić z jednej strony oczekiwany spadek przychodów wynikający ze zwolnienia w porównaniu do uiszczania pełnych opłat za użytkowanie sieci oraz z drugiej strony oczekiwane zużycie, aby ustalić wysokość dopłaty z § 19 na kWh. W pierwszym roku obowiązywania zwolnienia (tzn. 2012 r.) agencja BNetzA określiła kwotę, która musiała zostać pokryta poprzez dopłatę z § 19, na poziomie 440 mln EUR. Kwota ta służyła za podstawę do obliczania dopłaty. Z tej kwoty trzeba było przeznaczyć 300 mln EUR na rekompensatę za przychody utracone w wyniku całkowitego zwolnienia. Pozostałe 140 mln EUR wykorzystano na pokrycie mniejszych przychodów, które wynikały z indywidualnych opłat za użytkowanie sieci przyznanych na podstawie § 19 ust. 2 zdanie pierwsze StromNEV 2011.
- (38) Przed wprowadzeniem zmian StromNEV na mocy art. 7 ustawy z dnia 26 lipca 2011 r. mniejsze przychody, które wynikały z przyznania indywidualnych opłat za użytkowanie sieci nietypowym użytkownikom sieci, zostały wyrównane opłatami za użytkowanie sieci, o ile operator sieci był efektywnie działającym przedsiębiorstwem, który był w stanie pokryć w ten sposób swoje całkowite koszty zgodnie z ARegV. Ponieważ operatorzy sieci już wcześniej wiedzieli, że niektórzy użytkownicy będą płacić mniej, mogli uwzględnić ten fakt podczas ustalania opłat za użytkowanie sieci na podstawie § 20 StromNEV. Zgodnie z § 19 ust. 2 zdania szóste i siódme StromNEV 2011 przychody utracone przez operatorów sieci w wyniku wprowadzenia indywidualnych opłat za użytkowanie sieci dla odbiorców na podstawie § 19 ust. 2 zdanie pierwsze StromNEV i całkowitego zwolnienia dużych odbiorców energii elektrycznej z opłat za użytkowanie sieci musiały zostać wyrównane poprzez specjalną dopłatę.
- (39) Oprócz tego operatorzy sieci przesyłowych, zgodnie z decyzją BNetzA z dnia 14 grudnia 2011 r., musieli co roku sprawdzać wysokość faktycznego zapotrzebowania finansowego na kolejny rok. Jeżeli przychody z dopłaty z § 19 przewyższały kwotę, która była faktycznie niezbędna do zwrócenia operatorom sieci przesyłowych przychodów utraconych w wyniku całkowitego zwolnienia i wypłaty rekompensaty na rzecz operatorów sieci dystrybucyjnych, wówczas należało obniżyć dopłatę o daną różnicę w następnym roku. Jeżeli przychody były niewystarczające, wówczas dopłata była odpowiednio podwyższana.

2.4.3. MECHANIZM FINANSOWANIA W 2011 R.

- (40) W decyzji BNetzA z dnia 14 grudnia 2011 r. wyraźnie określono, że przychody utracone w 2011 r. nie zostały pokryte za pośrednictwem opisanego w motywie 30 mechanizmu wyrównawczego i rozliczeniowego.
- (41) Operatorzy sieci dystrybucyjnych nie byli zatem uprawnieni do uzyskania ze strony operatorów sieci przesyłowych rekompensaty za straty poniesione w 2011 r. Zarówno operatorzy sieci dystrybucyjnych, jak i operatorzy sieci przesyłowych musieli pokryć te utracone przychody z własnych środków.

⁽²⁷⁾ BK8-11-024.

⁽²⁸⁾ § 29 ust. 1 EnWG uprawnia BNetzA do ustalenia konkretnych warunków i metod dostępu do sieci w drodze decyzji wiążącej dla operatorów sieci. § 30 ust. 2 pkt 6 StromNEV 2011 stanowi, że taka decyzja może dotyczyć w szczególności ustalania odpowiednich opłat za użytkowanie sieci.

- (42) Mogli oni wykazać te straty na swoich rachunkach do regulowania kwot (niem. Regulierungskonto), które zostały utworzone na podstawie ARegV.
- (43) Jak określono w motywie 32, ARegV wprowadziło system regulacyjny, który powinien oferować operatorom sieci zachętę do wydajniejszego zarządzania siecią, ponieważ podlegają one górnej granicy przychodów określonej przez BNetzA. Górna granica przychodów jest zatwierdzana na okres regulacyjny wynoszący maksymalnie pięć lat. Operatorzy sieci muszą przekazywać BNetzA, przed rozpoczęciem okresu regulacyjnego, różne dane księgowo (łącznie z kosztami i przychodami) na potrzeby określenia górnej granicy przychodów. Górna granica przychodów, którą operator sieci może uzyskać z tytułu opłat uiszczanych przez użytkowników sieci, jest zmieniana w trakcie pięcioletniego okresu regulacyjnego z uwzględnieniem braków w wydajności operatorów sieci, aby zachęcić ich do zwiększenia swojej wydajności. Oznacza to, że zatwierdzona górna granica przychodów zmniejsza się w trakcie okresu regulacyjnego. Wydajność operatorów sieci jest określana przed rozpoczęciem każdego okresu regulacyjnego za pomocą porównania wydajności przeprowadzanego przez BNetzA. Pierwszy okres regulacyjny trwał od 2009 do 2013 r. Drugi okres regulacyjny rozpoczął się w 2014 r. i zakończył w 2018 r.
- (44) Dodatnia i ujemna różnica ⁽²⁹⁾ pomiędzy zatwierdzoną górną granicą przychodów a faktycznie uzyskanymi przychodami jest księgowana na specjalnym rachunku do regulowania kwot (§ 5 ARegV), który jest instrumentem rachunkowym zarządzanym przez BNetzA, aby zachęcić operatorów sieci do zwiększenia swojej wydajności.
- (45) Pod koniec pięcioletniego okresu regulacyjnego 2009–2013 zrobiono bilans wyższych i niższych przychodów. Wynikające z tego saldo dodatnie lub ujemne zostało przeniesione na kolejny okres regulacyjny (§ 5 ust. 4 ARegV 2011) i rozłożone – w formie dopłat lub zniżek w kontekście obowiązującej górnej granicy przychodów – na pięć lat drugiego okresu regulacyjnego.
- (46) Jeżeli jednak przychody osiągnięte w konkretnym roku okresu regulacyjnego przekraczały zatwierdzoną górną granicę przychodów o ponad 5 %, operatorzy sieci musieli dostosować swoje opłaty za użytkowanie sieci (aby uniknąć porównywalnej sytuacji w kolejnym roku oraz zapobiec przesunięciu obniżenia opłat za użytkowanie sieci na następny okres regulacyjny). Jeżeli przychody osiągnięte w konkretnym roku okresu regulacyjnego były niższe od górnej granicy przychodów o ponad 5 %, dany operator sieci miał prawo do dostosowania swoich opłat za użytkowanie sieci (aby uniknąć porównywalnej sytuacji w kolejnym roku oraz zapobiec nagłemu wzrostowi opłat za użytkowanie sieci w następnym okresie regulacyjnym). W drugim przypadku operator sieci mógł jednak sam zdecydować, czy chce dostosować opłaty za użytkowanie sieci czy też nie.
- (47) W tym kontekście operatorzy sieci musieli wyrównać mniejsze przychody, które wynikały z całkowitego zwolnienia w 2011 r. W momencie analizy ⁽³⁰⁾ dotyczącej 2011 r. (która została przeprowadzona w 2010 r.) nie były jeszcze znane żadne informacje na temat całkowitego zwolnienia. Zatem całkowite zwolnienie nie mogło zostać uwzględnione podczas ustalania opłat dotyczących użytkowania sieci na 2011 r. Jak potwierdziły Niemcy w e-mailu z dnia 24 października 2017 r., nie można było wyrównać przychodów utraconych w 2011 r. (tzn. różnicy pomiędzy dopuszczalnymi przychodami a faktycznie uzyskanymi przychodami) na podstawie wówczas obowiązującego rozporządzenia ARegV 2011 poprzez dostosowanie opłat za użytkowanie sieci pobieranych w 2011 r., ponieważ opłaty te musiały zostać ustalone wcześniej w ramach analizy, o której mowa w § 20 StromNEV, i nie mogły być dostosowywane w ciągu roku. W związku z tym operatorzy sieci byli zobowiązani do wyrównania tych strat zyskami z innych lat okresu regulacyjnego. Jest to również powód, dla którego operatorzy sieci zakwestionowali zwolnienie w 2011 r. oraz decyzję BNetzA.
- (48) Mniejszych przychodów, które operatorzy sieci uzyskali ze względu na całkowite zwolnienie, również nie można było wyrównać poprzez podwyższenie opłat za użytkowanie sieci w 2012 r., ponieważ opłaty za użytkowanie sieci w 2012 r. mogły opierać się wyłącznie na kosztach prognozowanych dla 2012 r. Mniejsze przychody – jeżeli nie zostały już wyrównane zyskami ze zwiększenia wydajności w 2011 r. – musiały zostać zaksięgowane na specjalnym rachunku do regulowania kwot (niem. Regulierungskonto). Jeżeli przychody utracone w 2011 r. nie zostały wyrównane pod koniec pierwszego okresu regulacyjnego większymi przychodami z innych lat danego okresu regulacyjnego, nie dokonywano wyrównania strat. Utracone w 2011 r. przychody mogły doprowadzić do pośredniego wyrównania w kolejnym okresie regulacyjnym w formie nieznacznego podwyższenia zatwierdzonej górnej granicy przychodów tylko wtedy, gdy nie można było wyrównać mniejszych przychodów dodatkowymi przychodami w okresie regulacyjnym kończącym się w 2013 r. Jednak nawet w takim przypadku zwykle nie następowałoby całkowite wyrównanie, ponieważ zgodnie z ARegV zwrotowi podlegają nie wszystkie koszty, lecz jedynie koszty wydajnie funkcjonującego operatora.

⁽²⁹⁾ Przed zaksięgowaniem dane kwoty są najpierw korygowane w taki sposób, aby odzwierciedlały faktycznie przekazaną ilość energii elektrycznej, żeby różnica w przychodach nie wynikała bezpośrednio z faktu, że użytkownicy sieci pobrali więcej lub mniej energii elektrycznej, niż założono przy ustalaniu górnej granicy przychodów.

⁽³⁰⁾ Zgodnie z § 20 StromNEV operatorzy sieci muszą zapewnić w ramach ustalania opłat za użytkowanie sieci, że system opłat, który ma zostać opublikowany, jest właściwy do pokrycia kosztów określonych na podstawie § 4 StromNEV. Określa się to mianem analizy opłat za użytkowanie sieci.

2.5. CEL CAŁKOWITEGO ZWOLNIENIA

- (49) Z uzasadnienia StromNEV 2011 wynika, że całkowite zwolnienie dużych odbiorców energii elektrycznej z opłat za użytkowanie sieci zostało wprowadzone na podstawie rzekomo stabilizującego wpływu, jaki ci odbiorcy mają na sieć ⁽³¹⁾.

2.6. POWODY WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

- (50) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja stwierdziła, że całkowite zwolnienie dużych odbiorców energii elektrycznej, wykazujących roczne zużycie energii elektrycznej powyżej 10 GWh i na poziomie co najmniej 7 000 godzin użytkowania, przyniosło im selektywną korzyść. Ponadto Komisja doszła do wniosku, że wprowadzona w 2012 r. dopłata z § 19 jest zasobem państwowym i że operatorom sieci przesyłowych zlecono zarządzanie tą dopłatą, przy czym BNetzA nadzorowała tę dopłatę za pośrednictwem specjalnego rachunku do regulowania kwot (niem. Regulierungskonto). Jeżeli chodzi o 2011 r., Komisja wyraziła wątpliwości, że całkowite zwolnienie mogło być finansowane z zasobów państwowych już przed wprowadzeniem dopłaty z § 19. Komisja zwróciła uwagę na fakt, że istnienie zasobów państwowych można wywnioskować na podstawie tego, że zgodnie z § 9 KWKG operatorzy sieci mogli pobierać od użytkowników sieci dopłatę, a przychodami z tej dopłaty zarządzali operatorzy sieci przesyłowych. Ponadto Komisja wyraziła opinię, że spadek przychodów wynikający z całkowitego zwolnienia z opłat za użytkowanie sieci w 2011 r. można było wyrównać za pośrednictwem specjalnego rachunku do regulowania kwot (niem. Regulierungskonto), nadzorowanego przez BNetzA.
- (51) Oprócz tego Komisja stwierdziła, że władze niemieckie nie przedstawiły żadnych dowodów na zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym, lecz jedynie odniosła się do stabilizującego wpływu na sieć, bez określania go pod kątem ilościowym. W związku z powyższym Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające.

2.7. ROZWÓJ SYTUACJI PO WYDANIU DECYZJI O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA

- (52) Ponieważ operatorom sieci nie zagwarantowano, że mogą wyrównać spadek przychodów wynikający z całkowitego zwolnienia z opłat za użytkowanie sieci w 2011 r., niektórzy z nich zakwestionowali odpowiednie decyzje BNetzA, a konkretnie decyzję BNetzA z dnia 14 grudnia 2011 r. W swojej decyzji z dnia 8 maja 2013 r. Wyższy Sąd Krajowy w Düsseldorfie ⁽³²⁾ stwierdził, że całkowite zwolnienie w latach 2011–2013 było niezgodne z prawem, i cofnął zwolnienie, które zostało przyznane danemu przedsiębiorstwu. Wyższy Sąd Krajowy stwierdził, że całkowite zwolnienie na podstawie § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011 nie leży w granicach podstawy prawnej określonej w § 24 EnWG 2011, która uprawnia rząd federalny jedynie do określania metod obliczania indywidualnych opłat za użytkowanie sieci, ale nie do całkowitego zwolnienia z tych opłat. Ponadto Wyższy Sąd Krajowy stwierdził, że opłaty za użytkowanie sieci stanowią świadczenie wzajemne za wykonaną usługę (tzn. dostęp do sieci i użytkowanie sieci) i że całkowitego zwolnienia nie należy traktować ani jako indywidualnej opłaty za użytkowanie sieci, ani jako świadczenia wzajemnego za wykonaną usługę, lecz raczej jako nadanie przywileju, tzn. wyjątek od zasady, że operatorowi sieci należy uiścić odpowiednią opłatę za użytkowanie sieci. Stabilizujący wpływ dużych odbiorców energii elektrycznej na sieć może uzasadniać co najwyżej obniżenie opłat za użytkowanie sieci, lecz nie może uzasadniać całkowitego zwolnienia, ponieważ duzi odbiorcy energii elektrycznej również korzystają z sieci. Wyższy Sąd Krajowy stwierdził również, że dopłata z § 19 nie jest opłatą za użytkowanie sieci, lecz stanowi opłatę pobieraną dodatkowo do opłat za użytkowanie sieci: opłata za użytkowanie sieci nie jest świadczeniem wzajemnym za użytkowanie sieci, lecz jedynie opłatą, która została wprowadzona, aby wyrównać spadek przychodów, którego doświadczyli operatorzy sieci w wyniku całkowitego zwolnienia.
- (53) Decyzją z dnia 6 października 2015 r. ⁽³³⁾ Trybunał Federalny potwierdził decyzję Wyższego Sądu Krajowego w Düsseldorfie z dnia 8 maja 2013 r. Trybunał Federalny potwierdził, że całkowite zwolnienie na podstawie § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011 nie leży w granicach podstawy prawnej określonej w § 24 EnWG 2011, która uprawnia rząd federalny jedynie do określania metod obliczania indywidualnych opłat za użytkowanie sieci, ale nie do całkowitego zwolnienia z tych opłat. Ponadto Trybunał Federalny stwierdził, że § 24 ust. 1 zdania pierwsze i trzecie EnWG 2011 opiera się na założeniu, że operatorzy sieci mogą żądać świadczenia wzajemnego za użytkowanie ich sieci i że stabilizującego wpływu dużych odbiorców energii elektrycznej na sieć nie można postrzegać jako świadczenia wzajemnego na rzecz operatorów sieci za użytkowanie ich sieci, ponieważ taki stabilizujący wpływ na sieć nie stanowi świadczenia wzajemnego za użytkowanie sieci, lecz jest jedynie skutkiem użytkowania sieci. Trybunał Federalny stwierdził również, że taki stabilizujący wpływ co prawda jest interesujący dla operatorów sieci z gospodarczego punktu widzenia i może uzasadniać obniżenie opłat za użytkowanie sieci, lecz jednak nie uzasadnia automatycznie całkowitego zwolnienia wyłącznie na podstawie liczby godzin

⁽³¹⁾ BT-Drs. 17/6365, s. 34.

⁽³²⁾ VI-3 Kart 178/12 (V). W dniu 6 marca 2013 r. Wyższy Sąd Krajowy wydał już podobny wyrok, kiedy pewien operator sieci zakwestionował decyzję BNetzA z dnia 14 grudnia 2011 r.

⁽³³⁾ EnVR 32/13.

użytkowania, zwłaszcza że również duzi odbiorcy energii elektrycznej przyczyniają się do maksymalnego obciążenia. Przy udzielaniu zniżek należałoby uwzględnić konkretny wpływ każdego dużego odbiorcy energii elektrycznej na sieć. Ponadto Trybunał Federalny potwierdził, że dopłata z § 19 nie jest opłatą za użytkowanie sieci, lecz stanowi opłatę pobieraną dodatkowo do opłat za użytkowanie sieci. Opłata za użytkowanie sieci nie jest świadczeniem wzajemnym za użytkowanie sieci, lecz jedynie opłatą, która została wprowadzona, aby wyrównać spadek przychodów, którego doświadczyli operatorzy sieci w wyniku całkowitego zwolnienia.

- (54) Zarówno Wyższy Sąd Krajowy w Düsseldorfie, jak i Trybunał Federalny uznał całkowite zwolnienie na podstawie § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011 oraz indywidualne zwolnienia z opłat za użytkowanie sieci przyznane na tej podstawie za bezpodstawne. Zgodnie z niemieckim prawem administracyjnym państwo niemieckie nie mogło jednak faktycznie żądać od beneficjentów, na podstawie przepisów dotyczących przedawnienia, żadnego zwrotu pomocy. Ponadto, jak określono w motywie 55, nowy § 32 ust. 7 StromNEV 2014 stanowi, że decyzje dotyczące całkowitego zwolnienia, które zostały wydane na podstawie § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011, były nieważne dopiero od dnia 1 stycznia 2014 r.
- (55) Na mocy rozporządzenia z dnia 14 sierpnia 2013 r. ⁽³⁴⁾ Niemcy zniosły całkowite zwolnienie od dnia 1 stycznia 2014 r. i od tego dnia ponownie wprowadziły indywidualne opłaty za użytkowanie sieci dla odbiorców końcowych wykazujących roczne zużycie energii elektrycznej powyżej 10 GWh i na poziomie co najmniej 7 000 godzin użytkowania. Zgodnie z StromNEV w wersji zmienionej na mocy art. 1 rozporządzenia z dnia 14 sierpnia 2013 r. (dalej: „StromNEV 2014”) agencja BNetzA została zobowiązana do określenia szczegółowych przepisów dotyczących metody ustalania indywidualnych kosztów obsługi sieci. W tym celu BNetzA ponownie wprowadziła na mocy decyzji ⁽³⁵⁾, zgodnie z § 29 EnWG, metodę ścieżki fizycznej. Nawet jeżeli została ona nieznacznie zmieniona, metoda ta zasadniczo odpowiada metodzie ścieżki fizycznej, która była stosowana zgodnie z StromNEV 2010 do obliczania indywidualnych kosztów obsługi sieci (zob. motyw 19 niniejszej decyzji). Decyzja BNetzA dotycząca metody ścieżki fizycznej została potwierdzona decyzją Trybunału Federalnego z dnia 13 grudnia 2016 r. ⁽³⁶⁾ W decyzji tej Trybunał Federalny wyraźnie uznał, że metoda ścieżki fizycznej umożliwia przyporządkowane według celu ustalanie kosztów obsługi sieci powodowanych przez poszczególnych dużych odbiorców energii elektrycznej.
- (56) Zarówno decyzja Wyższego Sądu Krajowego w Düsseldorfie z dnia 8 maja 2013 r., jak i decyzja Trybunału Federalnego z dnia 6 października 2015 r. miały wpływ wyłącznie na strony postępowania i nie doprowadziły do ogólnego zniesienia wszystkich decyzji dotyczących całkowitego zwolnienia. Dlatego § 32 ust. 7 StromNEV 2014 stanowi, że wszystkie decyzje dotyczące całkowitego zwolnienia, które zostały wydane przez organ regulacyjny na podstawie § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011, staną się nieważne od dnia 1 stycznia 2014 r. W odniesieniu do wniosków w sprawie zwolnienia na podstawie § 19 ust. 2 StromNEV 2011, które czekają na rozpatrzenie, oraz sytuacji, w których decyzja dotycząca całkowitego zwolnienia została uchylona w drodze orzeczenia sądowego, należy stosować (z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2012 r.) § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2014. W 2011 r. w takich przypadkach stosowano StromNEV w taki sam sposób, jak przed wprowadzeniem całkowitego zwolnienia (tzn. stosowano indywidualne opłaty za użytkowanie sieci określone na podstawie ścieżki fizycznej).
- (57) Decyzją z dnia 12 kwietnia 2016 r. ⁽³⁷⁾ Trybunał Federalny uchylił decyzję BNetzA z dnia 14 grudnia 2011 r. (zob. motywy 35–39). Trybunał Federalny stwierdził w tej decyzji, że decyzja BNetzA z dnia 14 grudnia 2011 r. nie jest objęta podstawą prawną określoną w § 24 EnWG. W następstwie wyroku niemiecki ustawodawca zmienił § 24 EnWG i w ten sposób zarządził z mocą wsteczną brakowi podstawy prawnej, mającej zastosowanie do dopłaty z § 19 ⁽³⁸⁾.

3. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (58) Komisja otrzymała uwagi od następujących przedsiębiorstw: Ahlstrom GmbH, AlzChem AG, Aurubis AG, Bender GmbH, Fitesa Germany GmbH, Evonik Industries AG, Hans Adler OHG, Linde Gas Produktionsgesellschaft, Norske Skog Walsum GmbH, Oxynova GmbH, Ruhr Oel GmbH, Saalemühle Alsleben GmbH, Sasol Wax GmbH, SETEX-Textil GmbH, Bundesverband der Energieabnehmer e.V., Currenta GmbH & Co. KG, Air Liquide Deutschland GmbH, InfraServ GmbH & Co. KG, Naturin Viscopfan GmbH, Wirtschaftsvereinigung Stahl, Wirtschaftsvereinigung Metalle, Hydro Aluminium Rolled Products GmbH, Norsk Hydro ASA, Papierfabrik Scheufelen GmbH & Co. KG, ThyssenKrupp Steel Europe AG, Trimet Aluminium AG, UPM GmbH, Verband der Chemischen Industrie e.V., Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V. oraz Xstrata Zink GmbH/Glencore. We wszystkich otrzymanych uwagach stwierdzono, że całkowite zwolnienie nie stanowi pomocy państwa. Argumenty przytoczone w uwagach na poparcie tego stanowiska zostały podsumowane w kolejnych punktach.
- (59) Zainteresowane strony uważają, że całkowite zwolnienie nie przyniosło zwolnionym dużym odbiorcom energii elektrycznej żadnej korzyści. Postrzegają je raczej jako świadczenie wzajemne za wkład dużych odbiorców energii

⁽³⁴⁾ Rozporządzenie zmieniające rozporządzenia w obszarze prawa dotyczącego gospodarki energetycznej (Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 3250).

⁽³⁵⁾ BK4-13-739.

⁽³⁶⁾ EnVR 34/15.

⁽³⁷⁾ EnVR 25/13.

⁽³⁸⁾ Zob. § 24 EnWG, zmieniony na mocy art. 1 ustawy o rynku energii elektrycznej z dnia 26 lipca 2016 r. (Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 1786).

elektrycznej na rzecz ogólnej stabilności sieci elektrycznej. Jedna zainteresowana strona uważa, że całkowite zwolnienie stanowi wyrównanie za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu wyroku w sprawie Altmark⁽³⁹⁾. W szczególności stwierdza się, że stały pobór, który umożliwia zastosowanie całkowitego zwolnienia, jest warunkiem stałego wytwarzania energii elektrycznej w elektrowniach z generatorami synchronicznymi. Elektrownie te są bardzo ważne dla stabilności sieci, ponieważ przyczyniają się do unikania skoków częstotliwości. Kilka zainteresowanych stron powołuje się w tym kontekście na analizę z dnia 20 stycznia 2012 r. mającą na celu określenie minimalnej technicznej zdolności wytwórczej konwencjonalnych⁽⁴⁰⁾ elektrowni w celu zagwarantowania stabilności systemu w niemieckich sieciach przesyłowych przy wysokim poziomie dostaw energii ze źródeł odnawialnych⁽⁴¹⁾ (dalej: „analiza z 2012 r.”). Kilka zainteresowanych stron uważa, że korzyść ta nie jest selektywna, lecz jest uzasadniona strukturą i charakterem opłat za użytkowanie sieci w Niemczech. W tym kontekście wyjaśniają one, że przewidywalność poboru dużych odbiorców energii elektrycznej prowadzi do znacznego obniżenia kosztów obsługi sieci, ponieważ taki pobór wymaga użycia mniejszej ilości energii bilansującej oraz rezerw. Ponadto stały pobór pozwala również na dłuższe użytkowanie instalacji sieciowych, co z kolei obniża koszty materiałów. W przeciwnym razie koszty te musiałyby zostać uwzględnione przez operatorów sieci przesyłowych w ramach ich zadań, o których mowa w § 11 EnWG. Niektóre zainteresowane strony twierdzą również, że duzi odbiorcy energii elektrycznej przyczyniają się do utrzymania napięcia i unikania przerw w dostawie energii elektrycznej, a całkowite zwolnienie stanowi rekompensatę za ten wkład. Ponadto w uwagach wyrażono zdanie, że stały pobór, który został zwolniony z opłat za użytkowanie sieci, gwarantuje dostarczanie energii elektrycznej ze zmiennych źródeł energii odnawialnej. Powoduje to obniżenie zarówno kosztów rozbudowy sieci, jak i płatności wyrównawczych w ramach ustawy o energii ze źródeł odnawialnych⁽⁴²⁾ (EEG).

- (60) Ponadto zainteresowane strony wyraziły pogląd, że całkowite zwolnienie nie było finansowane z zasobów państwowych. § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011 stanowi część ogólnego systemu opłat za użytkowanie sieci i w związku z tym chodzi o czystą regulację cen. Zainteresowane strony postrzegają okoliczność, że całkowite zwolnienie było uzależnione od zatwierdzenia przez BNetzA, jako czysto formalny aspekt, który sam w sobie nie wystarcza, aby stwierdzić finansowanie z zasobów państwowych.
- (61) Zainteresowane strony wysunęły w szczególności argument, że w 2012 r. po wprowadzeniu dopłaty z § 19 nie można już było postrzegać całkowitego zwolnienia jako finansowanego z zasobów państwowych. Dopłata z § 19 jest częścią ogólnego systemu opłat za użytkowanie sieci. W rezultacie zainteresowane strony odrzucają zakwalifikowanie dopłaty z § 19 jako opłaty parafiskalnej. Wyjaśniają one, że wysokość dopłaty z § 19 nie ustala państwo, lecz raczej obliczają ją operatorzy sieci na podstawie przychodów utraconych w wyniku całkowitego zwolnienia. Dopłata z § 19 służy wyłącznie do podziału obciążenia finansowego wynikającego z całkowitego zwolnienia z opłat za użytkowanie sieci między wszystkich użytkowników sieci w Niemczech. Ponadto przychody z dopłaty z § 19 nie są przekazywane do budżetu państwa, ani nie znajdują się pod kontrolą państwa. W tym kontekście zainteresowane strony wyjaśniły, że operatorzy sieci przesyłowych mogą swobodnie decydować o wykorzystaniu przychodów z dopłaty z § 19. Odrzuciły one argument, że operatorzy sieci przesyłowych centralizują przychody z dopłaty z § 19 i tym samym działają w podobny sposób jak fundusz. Zainteresowane strony wyjaśniają, że wspólna grupa projektowa „Horyzontalne wyrównanie obciążenia” (PG HoBA), o której jest mowa w decyzji o wszczęciu postępowania, została utworzona dobrowolnie i służy wyłącznie do celów technicznej koordynacji pomiędzy operatorami sieci przesyłowych.
- (62) Zainteresowane strony twierdzą ponadto, że dopłata z § 19 nie musi być koniecznie wykorzystywana do finansowania całkowitego zwolnienia. Całkowite zwolnienie przyniosłoby korzyść także bez dopłaty z § 19; operatorzy sieci musieliby jednak pokryć spadek przychodów wynikający z całkowitego zwolnienia. Mechanizm wyrównawczy opisany w sekcji 2.4 niniejszej decyzji należy postrzegać niezależnie od korzyści przyznanej dużym odbiorcom energii elektrycznej. Bez mechanizmu wyrównawczego operatorzy sieci po prostu uwzględniłoby mniejsze przychody podczas obliczania opłat za użytkowanie sieci dla przedsiębiorstw nieobjętych zwolnieniem, tak jak miało to miejsce w 2011 r.
- (63) Ponadto zainteresowane strony twierdzą, że całkowite zwolnienie nie zakłóca konkurencji ani wymiany handlowej między państwami członkowskimi, ponieważ jedynie zmniejsza obciążenie finansowe i niekorzystne warunki konkurencji, które wynikają ze znacznie wyższych opłat za użytkowanie sieci w Niemczech w porównaniu do innych państw członkowskich.

⁽³⁹⁾ Wyrok z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00, Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ECLI:EU:C:2003:415.

⁽⁴⁰⁾ Konwencjonalne elektrownie ogólnie odróżnia się od elektrowni wybudowanych w ostatnich latach, które wytwarzają energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii (np. elektrownie wiatrowe i słoneczne). Następujące elektrownie zasadniczo uważa się za konwencjonalne elektrownie: elektrownie jądrowe, elektrownie węgla kamiennego i brunatnego, elektrownie naftowe i gazowe oraz elektrownie wodne.

⁽⁴¹⁾ IAEW/Consentec/FGH, analiza mająca na celu określenie minimalnej technicznej zdolności wytwórczej konwencjonalnych elektrowni w celu zagwarantowania stabilności systemu w niemieckich sieciach przesyłowych przy wysokim poziomie dostaw energii ze źródeł odnawialnych, raport końcowy z dnia 20 stycznia 2012 r.

⁽⁴²⁾ Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 2074 i Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 1634.

- (64) Tylko kilka zainteresowanych stron uważa, że całkowite zwolnienie jest zgodne z rynkiem wewnętrznym. Ich argumentacja dotyczy przeważnie wkładu dużych odbiorców energii elektrycznej w stabilność sieci oraz bezpieczeństwa dostaw w Europie. Ponadto zainteresowane strony twierdzą, że całkowite zwolnienie – zgodnie z unijną polityką w sprawie klimatu – wzmacnia konkurencyjność przedsiębiorstw energochłonnych i tym samym zapobiega przenoszeniu przez nie swojej działalności do państw trzecich, co miałoby negatywne skutki dla gospodarki Unii, ponieważ prowadziłoby do utraty łańcuchów tworzenia wartości oraz do wzrostu zależności Unii od importu.
- (65) Ograniczona liczba zainteresowanych stron twierdzi, że ewentualne żądanie zwrotu stanowiłoby naruszenie zasady uzasadnionych oczekiwań. W związku z tym zainteresowane strony utrzymują, że Komisja – poprzez stwierdzenie, że całkowite zwolnienie było finansowane z zasobów państwowych – odbiega od interpretacji pojęcia pomocy państwa, która przed wprowadzeniem całkowitego zwolnienia była stosowana zarówno w praktyce decyzyjnej Komisji, jak i w ramach orzecznictwa Trybunału; dotyczy to w szczególności interpretacji pojęcia zasobów państwowych w wyroku w sprawie PreussenElektra.
- (66) Po upływie terminu przedstawiania uwag Komisja otrzymała uwagi od dwóch kolejnych zainteresowanych stron (Wacker Chemie AG i Koehler Kehl GmbH). Spółka Wacker Chemie AG odniosła się do metody ścieżki fizycznej, którą agencja BNetzA opracowała na potrzeby ustalania indywidualnych opłat za użytkowanie sieci dla dużych odbiorców energii elektrycznej i stosowała od 2014 r. Spółka Wacker stwierdziła, że metoda ścieżki fizycznej nie jest właściwa dla ustalania indywidualnych opłat za użytkowanie sieci, ponieważ opłata za użytkowanie sieci zależy od tego, czy duży odbiorca energii elektrycznej jest zlokalizowany w pobliżu elektrowni podstawowego obciążenia czy też nie. Spółka Wacker skrytykowała również to, że elektrownie wodne nie są uznawane za elektrownie podstawowego obciążenia i że dana elektrownia musi być w stanie pokryć całe potencjalne zapotrzebowanie na energię dużego odbiorcy energii elektrycznej. Całkowite zwolnienie z opłat za użytkowanie sieci zostało przewidziane jako prostsza zasada, która w odpowiedni sposób odzwierciedla wkład dużych odbiorców energii elektrycznej w stabilność sieci. Spółka Wacker nie przedstawiła jednak żadnych argumentów, które potwierdzałyby stabilizujące działanie dużych odbiorców energii elektrycznej. Spółka Koehler Kehl GmbH przekazała uwagi dotyczące sprawozdania BNetzA z dnia 20 marca 2015 r. ⁽⁴³⁾ i zwróciła uwagę na zawarte w tym sprawozdaniu informacje, które potwierdzają wkład stałego poboru energii elektrycznej na rzecz stabilności sieci w latach 2011–2013. Na tej podstawie spółka Koehler Kehl GmbH twierdzi, że fakt traktowania dużych odbiorców energii elektrycznej w inny sposób niż pozostałych odbiorców końcowych nie stanowi selektywnej korzyści. Spółka Koehler Kehl GmbH wyraziła jednak wątpliwości co do trafności argumentu przedstawionego w sprawozdaniu z oceny, według którego stały pobór energii elektrycznej ma mniejsze znaczenie dla stabilności sieci. Metoda zastosowana podczas sporządzania tego sprawozdania jest błędna, ponieważ uwzględnione zostały na przykład wypowiedzi operatorów sieci niskiego napięcia, do których nie są jednak podłączeni żadni duzi odbiorcy energii elektrycznej. Przedmiotowe sprawozdanie nie zawiera zatem żadnej właściwej wypowiedzi, która potwierdzałaby stabilizujące działanie stałego poboru energii elektrycznej. Oprócz tego w uwagach zaznaczono nieustające zapotrzebowanie na elektrownie podstawowego obciążenia i tym samym na dużych odbiorców energii elektrycznej, istotne z punktu widzenia stabilizacji sieci.

4. UWAGI NIEMIEC

- (67) Władze niemieckie twierdzą, że całkowite zwolnienie, które jest przedmiotem decyzji o wszczęciu postępowania, nie stanowi pomocy państwa, ponieważ ani nie przyniosło selektywnej korzyści, ani nie było finansowane z zasobów państwowych. Pomocniczo uważają całkowite zwolnienie za zgodne z rynkiem wewnętrznym, w związku z tym władze niemieckie podkreślają, że podczas zwiększania udziału energii elektrycznej produkowanej ze źródeł odnawialnych konieczne jest zagwarantowanie jednakowych warunków konkurencji dla przedsiębiorstw energochłonnych w Europie.
- (68) Całkowite zwolnienie odpowiada logice systemu opłat za użytkowanie sieci w Niemczech, a w szczególności zasadzie, że opłaty za użytkowanie sieci powinny być odpowiednie (względem kosztów) i niedyskryminujące. Niemcy twierdzą, że zasada przyporządkowania według celu, która jest zapisana w § 16 ust. 1 StromNEV, oraz zawarta w § 17 ust. 1 zdanie drugie StromNEV wytyczna, że opłaty za użytkowanie sieci muszą opierać się na konkretnej liczbie godzin użytkowania, doprowadziły do konieczności innego traktowania dużych odbiorców energii elektrycznej niż innych odbiorców końcowych. Władze niemieckie dodały, że całkowite zwolnienie należy traktować jako odpowiednie świadczenie wzajemne za wkład dużych odbiorców energii elektrycznej w stabilność sieci.
- (69) Zdaniem Niemiec duzi odbiorcy energii elektrycznej znacznie różnią się od „typowych odbiorców”. Podczas gdy typowi odbiorcy wykazują zmienne zużycie, którego nie da się dokładnie przewidzieć, duzi odbiorcy energii elektrycznej cały czas pobierają taką samą ilość energii z sieci. Poprzez dobrą przewidywalność poboru energii elektrycznej przez dużych odbiorców energii elektrycznej zmniejsza się zapotrzebowanie na energię bilansującą, rezerwy i powtarzanie procedury rozdziału obciążeń (re-dispatch). Dobra przewidywalność zasadniczo ułatwia planowanie sieciowe i prowadzi do efektywnego obciążenia istniejących elektrowni (o ile większość z nich stanowią konwencjonalne elektrownie). Gdyby duzi odbiorcy energii elektrycznej musieli uiszczać opłaty za użytkowanie sieci, obliczone zgodnie z § 16 i 17 StromNEV, musieliby w pełni pokrywać wszystkie te koszty,

⁽⁴³⁾ BNetzA, sprawozdanie z oceny wpływu § 19 ust. 2 StromNEV na funkcjonowanie sieci dostarczających energię elektryczną – sprawozdanie z oceny zgodnie z § 32, ust. 11 StromNEV, 20.3.2015 r.

nawet gdyby ich nie powodowali. Ponieważ duzi odbiorcy energii elektrycznej zwykle są zlokalizowani w pobliżu elektrowni, korzystaliby jedynie z mniejszej części sieci i w przypadku ich zużycia powstawałyby mniejsze straty sieciowe. Ponadto duzi odbiorcy energii elektrycznej, którzy zostali zwolnieni z opłat za użytkowanie sieci, nie przyczyniają się do większego zapotrzebowania na rozbudowę sieci (chyba że sami są powodem takiej rozbudowy), ponieważ na potrzeby rozbudowy sieci uwzględnia się tylko wahania zużycia leżące powyżej stałego obciążenia sieci. Duzi odbiorcy energii elektrycznej mają pozytywny wpływ na utrzymanie częstotliwości, ponieważ stałe zapotrzebowanie na konkretną ilość energii może zmniejszyć odchylenia częstotliwości, co z kolei wydłuża czasy reakcji operatorów sieci.

- (70) Niemcy wyjaśniły ponadto, że ogólny system opłat za użytkowanie sieci nie odzwierciedla w odpowiedni sposób proporcji kosztów obsługi sieci powodowanych przez dużych odbiorców energii elektrycznej zwolnionych z opłat za użytkowanie sieci względem kosztów powodowanych przez odbiorców wykazujących zmienne zużycie. Funkcja równoczesności opiera się na danych historycznych, jednak nie gwarantuje, że odbiorcy o zmiennym poborze energii elektrycznej pobierają energię w tym samym czasie co w przeszłości. Chociaż odbiorcy, którzy wykazują zmienne zużycie i mniejszą liczbę godzin użytkowania, empirycznie charakteryzują się również niższym stopniem równoczesności, ich zużycie energii elektrycznej mimo to może wahać się (ze względu na złą przewidywalność ich zużycia) w granicach rocznego obciążenia maksymalnego. Zmusza to operatorów sieci do uwzględnienia marginesu bezpieczeństwa przy projektowaniu sieci. Dla dużych odbiorców energii elektrycznej taki margines bezpieczeństwa nie jest wymagany. W rezultacie koszty powodowane przez dużych odbiorców energii elektrycznej były zbyt wysoko oceniane w ramach funkcji równoczesności w porównaniu do kosztów powodowanych przez odbiorców o zmiennym zużyciu.
- (71) Ponadto Niemcy wyjaśniły, że duże i stabilne obciążenie prowadzi do efektów skali, które nie są uwzględniane podczas obliczania opłat za użytkowanie sieci na podstawie funkcji równoczesności. W związku z tym podczas obliczania opłat za użytkowanie sieci na podstawie funkcji równoczesności opłaty za użytkowanie sieci, należne od dużych odbiorców energii elektrycznej, były ustalane na zbyt wysokim poziomie.
- (72) W odniesieniu do tej kwestii władze niemieckie stwierdzają, że duzi odbiorcy energii elektrycznej – w porównaniu do odbiorców o zmiennym zużyciu – przyczyniają się do obniżenia i oszczędności kosztów, z czego korzystają wszyscy użytkownicy sieci. Nie da się dokładnie określić tych oszczędności, ale można je wyliczyć pośrednio poprzez przypisanie kosztów (kosztów przyrostowych) powodowanych indywidualnie przez poszczególnych dużych odbiorców.
- (73) Władze niemieckie są zdania, że wymóg prawny dotyczący zużycia energii elektrycznej powyżej 10 GWh i co najmniej 7 000 godzin użytkowania jest uzasadniony i spójny, ponieważ zapewnia stały i znaczący pobór energii. Aby osiągnąć 7 000 godzin użytkowania, odbiorca końcowy musi pobierać z sieci – przez 80 % roku i w ciągu każdego kwadransu – maksymalne obciążenie roczne. 7 000 godzin użytkowania nie zależy zatem od zużytej ilości energii elektrycznej, lecz od stabilności zużycia. Innymi słowy, 7 000 godzin użytkowania można osiągnąć tylko wtedy, gdy odbiorca przez co najmniej 80 % roku pobiera dokładnie taką samą ilość energii elektrycznej. Niemcy wyjaśniają ponadto, że wymóg dotyczący 10 GWh został określony na takim poziomie, ponieważ użytkownicy sieci dopiero od określonego poboru energii elektrycznej rozważaliby opuszczenie systemu ogólnych opłat za użytkowanie sieci ⁽⁴⁴⁾.
- (74) W odniesieniu do potencjalnego wykorzystania zasobów państwowych władze niemieckie uważają, że państwo nie sprawuje żadnej kontroli nad finansowaniem całkowitego zwolnienia. Samo zatwierdzenie całkowitego zwolnienia przez organ regulacyjny nie wystarcza, aby stwierdzić istnienie takiej kontroli.
- (75) Ponadto Niemcy twierdzą, że dopłata z § 19 nie stanowi opłaty w rozumieniu wyroku w sprawie Essent ⁽⁴⁵⁾. Na poparcie swojej argumentacji Niemcy zwracają uwagę, że wysokość dopłaty z § 19 nie została ustalona przez państwo, lecz przez operatorów sieci przesyłowych, którzy w głównej mierze są przedsiębiorstwami prywatnymi. Oprócz tego ewentualne nadwyżki wynikające z dopłaty z § 19 – w przeciwieństwie do sytuacji opisanej w sprawie Essent – nie są odprowadzane do państwa. Operatorzy systemów przesyłowych mogą dowolnie decydować o wykorzystaniu przychodów z dopłaty z § 19.
- (76) Niemcy wyjaśniają dalej, że sam fakt, iż dopłata z § 19 została wprowadzona przez BNetzA, nie wystarcza, aby stwierdzić istnienie kontroli państwa. Dopłata z § 19 została wprowadzona w celu równomiernego podziału obciążenia finansowego wynikającego z całkowitego zwolnienia. Takie ogólnokrajowe wyrównanie jest w Niemczech konieczne ze względu na specyfikę regulacyjną, ponieważ niemiecka sieć przesyłowa jest podzielona na cztery strefy regulacyjne, którymi zarządza czterech operatorów sieci przesyłowych. Alternatywą byłoby podwyższenie opłat za użytkowanie sieci dla nieobjętych zwolnieniem odbiorców końcowych w ramach określonego obszaru sieci, co prowadziłoby jednak do regionalnych różnic w zakresie obciążenia finansowego. Wysokość obciążenia finansowego byłaby zatem uzależniona od zakresu całkowitych zwolnień w danym obszarze sieci.

⁽⁴⁴⁾ Łączny wymóg dotyczący zużycia powyżej 10 GWh i co najmniej 7 000 godzin użytkowania można osiągnąć już przy obciążeniu na poziomie 1,4 MW.

⁽⁴⁵⁾ Wyrok z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-206/06, Essent Netwerk Noord i in., ECLI:EU:C:2008:413.

- (77) W odniesieniu do 2011 r. Niemcy wyjaśniają, że utracone w 2011 r. przychody nie mogły zostać wyrównane opłatami za użytkowanie sieci pobieranymi w 2011 r., ponieważ opłaty te trzeba było ustalić wcześniej. Utracone przychody nie mogły zostać wyrównane również w 2012 r., ponieważ opłaty za użytkowanie sieci oblicza się na podstawie przewidywanych kosztów obsługi sieci. W rezultacie mniejsze przychody wynikające z całkowitego zwolnienia przy braku dopłaty z § 19 zostały wyrównane – o ile w ogóle – tylko częściowo – zgodnie z określonymi w § 5 ARegV 2011 przepisami dotyczącymi specjalnego rachunku do regulowania kwot (niem. Regulierungskonto). W przypadku wynikającej z mniejszych przychodów, ujemnej różnicy pomiędzy faktycznie osiągniętymi przychodami a zatwierdzoną górną granicą przychodów różnica ta była księgowana na specjalnym rachunku do regulowania kwot. Ujemny bilans na koniec okresu regulacyjnego doprowadził do podwyższenia zatwierdzonej górnej granicy przychodów w kolejnym okresie regulacyjnym. W związku z tym Niemcy wyjaśniają, że specjalny rachunek do regulowania kwot ani nie jest własnością właściwego organu regulacyjnego, ani nie znajduje się pod jego kontrolą. Rachunek ten służy wyłącznie do wyrównywania przychodów z opłat za użytkowanie sieci, które przekraczają zatwierdzoną górną granicę przychodów, w okresie regulacyjnym zgodnie z systemem opisanym w motywie 41. Na specjalnym rachunku do regulowania kwot nie zaksięgowano zatem żadnych środków płynnych, które można było wykorzystać do sfinansowania mniejszych przychodów wynikających z całkowitego zwolnienia.
- (78) Ponadto władze niemieckie są zdania, że całkowite zwolnienie do prowadzi do żadnego dodatkowego obciążenia budżetu państwa. W szczególności nie można stawiać operatorów sieci przesyłowych na równi z państwem. Podczas koordynacji swoich procedur zarządzania dopłatą z § 19 operatorzy ci działali pod kątem wydajności i przejrzystości tak jak fundusz.
- (79) Oprócz tego Niemcy wyraziły pogląd, że całkowite zwolnienie do doprowadziło do zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym. W tym kontekście Niemcy zwróciły uwagę na wysokie koszty energii elektrycznej, które mocniej obciążają przedsiębiorstwa energochłonne w Niemczech niż ich konkurencję w innych państwach członkowskich. W związku z tym władze niemieckie stwierdziły, że powinno się zezwolić państwom członkowskim na podejmowanie działań mających na celu utrzymanie konkurencyjności europejskiego przemysłu, a zwłaszcza branż energochłonnych, oraz zaznaczyły, że Niemcy w porównaniu do innych państw członkowskich prowadzą bardzo wymagającą politykę w obszarze energii ze źródeł odnawialnych, która wymaga znacznych inwestycji sieciowych. To z kolei prowadzi do wyższych opłat za użytkowanie sieci. Ograniczenie kosztów wynikających z rozwoju energii ze źródeł odnawialnych jest konieczne, aby zapewnić jednakowe warunki konkurencyjne wobec przedsiębiorstw w innych państwach członkowskich lub państwach trzecich. Bez takiego ograniczenia niemiecki przemysł jest zagrożony.
- (80) Władze niemieckie wyjaśniają ponadto, że nawet gdyby całkowite zwolnienie stanowiło pomoc państwa, w każdym razie byłoby zgodne na mocy art. 107 ust. 3 lit. b) lub c) TFUE z rynkiem wewnętrznym, ponieważ całkowite zwolnienie, które obowiązywało w latach 2011–2013 było konieczne, aby zaoferować zachęty do takiego poboru energii elektrycznej, który byłby korzystny zarówno dla samej sieci, jak i dla jej stabilności. Zdaniem Niemiec całkowite zwolnienie było również konieczne, aby utrzymać dużych odbiorców energii elektrycznej w ramach systemu ogólnych dostaw energii i aby zapobiec ich przejściu na własne dostawy lub wybudowaniu bezpośredniej linii przesyłowej połączonej z elektrownią, co wywarłoby negatywny wpływ na stabilność sieci. Całkowite zwolnienie przyczyniło się zatem do osiągnięcia celu bezpieczeństwa dostaw. Przewidywalny i stabilny pobór energii przez dużych odbiorców energii elektrycznej ułatwia bezpieczne zarządzanie siecią. Oprócz tego Niemcy podkreśliły, że stały pobór energii, który jest zwolniony z opłat za użytkowanie sieci, jest warunkiem minimalnego wytwarzania energii elektrycznej, który jest niezbędny do zapewnienia stabilności sieci, oraz odniosły się w tym kontekście do badania z 2012 r. W latach 2011–2013 koszyk energetyczny w Niemczech nadal obejmował głównie konwencjonalne elektrownie i nie był jeszcze bardzo elastyczny. Bez zapewnienia wysokiego poboru stałego konwencjonalne elektrownie z generatorami synchronicznymi nie mogłyby być ciągle w eksploatacji i nie mogłyby świadczyć takich samych usług pomocniczych⁽⁴⁶⁾. Biorąc pod uwagę rosnący udział produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, które mają zmienny charakter, oraz podjętą po wypadku w Fukushima decyzję o zamknięciu ośmiu elektrowni jądrowych, aspekt ten jest szczególnie ważny. Gdyby nie istniały konwencjonalne elektrownie z generatorami synchronicznymi, operatorzy sieci musieliby podejmować inne działania na rzecz stabilizacji sieci, co z kolei prowadziłoby do zwiększenia ogólnych kosztów obsługi sieci. Niemcy są zatem zdania, że cel całkowitego zwolnienia był zgodny z określonym w § 1 EnWG celem zapewnienia bezpiecznego, przystępnego cenowo i wydajnego zaopatrzenia w energię elektryczną. Całkowite zwolnienie było konieczne, aby wesprzeć rozwój odnawialnych źródeł energii elektrycznej, ponieważ gwarantowało pobór energii wytworzonej ze źródeł odnawialnych w każdej chwili. Bez dużych odbiorców energii elektrycznej istniałoby ryzyko, że energia ze źródeł odnawialnych byłaby wytwarzana w momencie braku zapotrzebowania na nią. W takich przypadkach operatorzy sieci musieliby ograniczyć eksploatację instalacji wykorzystywanych do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i wypłacić na ich rzecz rekompensatę, aby zwiększyć koszty wsparcia odnawialnych źródeł energii elektrycznej.

⁽⁴⁶⁾ W dyrektywie 2009/72/WE „usługa pomocnicza” jest zdefiniowana jako „usługa konieczna do działania systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego”. Przykładami takich usług, które operatorzy sieci przesyłowych mogą nabyć od producentów na potrzeby zarządzania systemem, są usługi odnoszące się do częstotliwości, na przykład wyrównanie pracy systemu, oraz usługi nieodnoszące się do częstotliwości, na przykład kontrola napięcia i tzw. czarne uruchomienie.

- (81) Niemcy podkreślają, że celem całkowitego zwolnienia było również wdrożenie art. 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009⁽⁴⁷⁾ oraz motyw 32 i art. 32 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE⁽⁴⁸⁾, które to przepisy nakładały obowiązek stosowania opłat za użytkowanie sieci w sposób wolny od dyskryminacji. Całkowite zwolnienie miało zapewnić odzwierciedlenie różnic między kosztami powodowanymi przez dużych odbiorców energii elektrycznej i normalnych odbiorców w ramach opłat za użytkowanie sieci.

5. OCENA PROGRAMU POMOCY

- (82) Omówiona poniżej ocena opiera się na analizie ram prawnych, sytuacji rynkowej, koszyka energetycznego i sytuacji sieciowej w latach 2011–2013 oraz ogranicza się do wspomnianych aspektów.

5.1. OCENA DOTYCZĄCA ISTNIENIA POMOCY PAŃSTWA W ROZUMIENIU ART. 107 UST. 1 TFUE

- (83) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi⁽⁴⁹⁾.

5.1.1. ISTNIENIE KORZYŚCI

- (84) Pojęcie korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE obejmuje nie tylko świadczenia o charakterze pozytywnym, takie jak przyznanie subwencji, lecz również różne formy środków interwencyjnych, które zmniejszają koszty obciążające zwykle budżet przedsiębiorstwa i które, nie będąc przez to subwencjami w ścisłym znaczeniu tego słowa, mają jednak taki sam charakter oraz identyczny skutek⁽⁵⁰⁾.
- (85) Odbiorcy energii elektrycznej muszą zasadniczo uiszczać opłatę za korzystanie z sieci elektrycznej. Opłata ta odzwierciedla koszty obsługi sieci powodowane przez danego odbiorcę. W rezultacie opłaty za użytkowanie sieci stanowią dla przedsiębiorstw, które korzystają z sieci elektrycznej, część ich zwykłych kosztów produkcji. Poprzez całkowite zwolnienie z opłat za użytkowanie sieci zgodnie z § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011 duży odbiorcy energii elektrycznej, którzy wykazują roczne zużycie energii na poziomie powyżej 10 GWh i co najmniej 7 000 godzin użytkowania, zostali –zwolnieni z obciążenia finansowego, które w normalnych warunkach musieliby sami ponosić. W związku z tym § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011 przyniósł dużym odbiorcom energii elektrycznej, którzy spełniali odpowiednie kryteria, korzyść.
- (86) Niektóre zainteresowane strony twierdzą, że zwolnienie nie przynosi żadnej korzyści, ponieważ stanowi świadczenie wzajemne za wykonaną usługę (stały pobór energii elektrycznej) na warunkach rynkowych (zgodnie z zasadą prywatnego inwestora) lub rekompensatę za świadczenie usługi leżącej w ogólnym interesie gospodarczym.

Brak rekompensaty za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym

- (87) W wyroku w sprawie Altmark⁽⁵¹⁾ Trybunał sprecyzował, że aby rekompensata za wykonywanie usługi leżącej w ogólnym interesie gospodarczym nie stanowiła pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, spełnione muszą być wszystkie cztery poniższe kryteria:
- przedsiębiorstwu korzystającemu z dotacji musi być faktycznie powierzono wykonywanie obowiązków użyteczności publicznej i obowiązki te muszą być jasno zdefiniowane;
 - parametry, na podstawie których obliczana jest rekompensata, muszą być wcześniej ustalone w sposób obiektywny i przejrzysty, tak aby nie prowadziła ona do powstania korzyści gospodarczych, które dawałyby przedsiębiorstwu będącemu beneficjentem przewagę nad konkurującymi z nim przedsiębiorstwami;

⁽⁴⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 (Dz.U. L 211 z 14.8.2009, s. 15).

⁽⁴⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. L 211 z 14.8.2009, s. 55).

⁽⁴⁹⁾ Ocena ta nie wpływa na toczące się postępowanie nr 2014/2285 w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które dotyczy § 24 EnWG.

⁽⁵⁰⁾ Wyrok z dnia 23 lutego 1961 r. w sprawie 30/59, De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg przeciwko Wysokiej Władzy, ECLI:EU:C:1961:2; wyrok z dnia 19 maja 1999 r. w sprawie C-6/97, Włochy przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:1999:251, pkt 15; wyrok z dnia 5 października 1999 r. w sprawie C-251/97, Francja przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:1999:480, pkt 35.

⁽⁵¹⁾ Wyrok z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00, Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ECLI:EU:C:2003:415, pkt 87–93.

- c) rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wypełnienia obowiązków użyteczności publicznej, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych obowiązków;
- d) jeżeli wyboru przedsiębiorstwa, któremu ma zostać powierzone wykonywanie obowiązków świadczenia usługi publicznej, nie dokonuje się w konkretnym przypadku w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, pozwalającego na wybór oferenta zdolnego do świadczenia tych usług po najniższym koszcie dla społeczności, poziom koniecznej rekompensaty należy ustalić na podstawie analizy kosztów, jakie poniosłoby przeciętne, dobrze zarządzane i odpowiednio wyposażone przedsiębiorstwo w związku z wypełnianiem takich obowiązków, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych obowiązków.
- (88) Stwierdza się jednak, że w omawianym przypadku te cztery warunki nie są spełnione łącznie. Po pierwsze w niemieckich przepisach prawnych nie ma definicji usługi leżącej w ogólnym interesie gospodarczym, która polegałaby na stałym poborze energii elektrycznej, ani nie powierzono dużym odbiorcom energii elektrycznej obowiązku świadczenia usługi publicznej⁽⁵²⁾. Po drugie przepisy prawne nie określają żadnych parametrów, na których podstawie powinno się obliczać koszty w celu uniknięcia nadmiernej rekompensaty. Po trzecie roczny pobór energii elektrycznej na poziomie powyżej 10 GWh i co najmniej 7 000 godzin użytkowania odpowiada po prostu normalnemu profilowi poboru wielu dużych odbiorców energii elektrycznej i nie generuje żadnych szczególnych kosztów. W takich przypadkach całkowite zwolnienie prowadzi w nieunikniony sposób do nadmiernej rekompensaty, ponieważ taka rekompensata wykracza poza poziom, który byłby wymagany do pokrycia dodatkowych kosztów wynikających z obowiązku świadczenia usługi publicznej. Przedsiębiorstwa nie zostały też wybrane w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a wysokość całkowitego zwolnienia nie została ustalona na podstawie analizy kosztów, jakie poniosłoby przeciętne, dobrze zarządzane i odpowiednio wyposażone przedsiębiorstwo w związku z wypełnianiem takich obowiązków, z uwzględnieniem uzyskanych przy tym przychodów i odpowiedniego zysku. Niemcy wprost przeciwnie zwróciły uwagę na fakt, jak trudno jest określić wartość stałego poboru energii elektrycznej dla sieci.

Całkowite zwolnienie nie jest zgodne z zachowaniem prywatnego inwestora działającego w normalnych warunkach gospodarki rynkowej

- (89) W odniesieniu do argumentu, że całkowite zwolnienie jest równoznaczne z płatnością, którą podmiot działający w warunkach gospodarki rynkowej musiałby uiścić za skorzystanie z usługi, o której mowa, należy stwierdzić, że nie został przedstawiony żaden przekonujący argument, który potwierdzałby, że wartość całkowitego zwolnienia odpowiada cenie, którą operatorzy sieci – bez § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011 – byłiby gotowi zapłacić za usługę rzekomo wykonaną przez dużych odbiorców energii elektrycznej.
- (90) Po pierwsze fakt, że operatorzy sieci zaskarżyli całkowite zwolnienie przed sądami krajowymi (zob. motywy 52 i 53), pokazuje, że operatorzy sieci nie zakupiliby sami z siebie usługi, o której mowa, aby otrzymać całkowite zwolnienie, które wykracza poza indywidualne opłaty za użytkowanie sieci (zob. sekcja 5.1.2). W ramach sprawozdania BNetzA z oceny wpływu § 19 ust. 2 StromNEV na funkcjonowanie sieci dostarczających energię elektryczną z dnia 30 marca 2015 r.⁽⁵³⁾ (dalej: „sprawozdanie z oceny z 2015 r.”), które opiera się na danych z lat 2011–2013, agencja BNetzA przeprowadziła wśród operatorów sieci ankietę. W sprawozdaniu tym wyraźnie wskazano, że operatorzy sieci, do których podłączeni są duzi odbiorcy energii elektrycznej, mają różne zdania co do użyteczności wkładu tych odbiorców w zapewnienie stabilności sieci. Niektórzy operatorzy sieci byli zdania, że duzi odbiorcy energii elektrycznej spowodowali w latach 2011–2013 niższe koszty obsługi sieci niż inni użytkownicy sieci o zmiennych i nieprzewidywalnych obciążeniach (ale mimo to jednak koszty spowodowali), z kolei inni operatorzy sieci twierdzili, że elastyczne obciążenia byłyby bardziej pomocne w kontekście reagowania na zmienność⁽⁵⁴⁾. Jeden operator sieci przesyłowej wyraził opinię, że wkład dużych odbiorców energii elektrycznej w stabilność sieci zależy od konkretnej sytuacji sieciowej⁽⁵⁵⁾. Niektórzy operatorzy sieci twierdzili, że duzi odbiorcy energii elektrycznej, o których mowa, już przed wprowadzeniem całkowitego zwolnienia wykazywali taki sam pobór, w związku z czym zwolnienie nie było konieczne do zmiany ich odnośnego zachowania. W rezultacie usługa ta byłaby świadczona również bez przedmiotowego środka. To potwierdza, że nie wszyscy operatorzy sieci sami z siebie „zakupiliby” stały pobór energii od dużych odbiorców energii elektrycznej i że żaden z nich za cenę całkowitego zwolnienia z opłat za użytkowanie sieci.
- (91) Po drugie operatorzy sieci, nawet gdyby w niektórych przypadkach sami z siebie kupili usługę, o której mowa, zrobiliby to tylko w zakresie niezbędnym do zarządzania siecią i za cenę uwzględniającą różny wkład w stabilność sieci. Całkowite zwolnienie jest natomiast przyznawane dużym odbiorcom energii elektrycznej,

⁽⁵²⁾ Zob. także wyrok z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie T-461/13, Hiszpania przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2015:891, pkt 67–75.

⁽⁵³⁾ Sprawozdanie z oceny wpływu § 19 ust. 2 StromNEV na funkcjonowanie sieci dostarczających energię elektryczną, BNetzA, 30 marca 2015 r. Zob. również odpowiedź rządu federalnego na drobne zapytanie posłów Bundestagu dotyczące przedmiotowego sprawozdania (dokument Bundestagu 18/5763): <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/057/1805763.pdf>.

⁽⁵⁴⁾ Zob. negatywne odpowiedzi na rys. 6 i 7 oraz ustalenia na stronie 38 sprawozdania z oceny z 2015 r.

⁽⁵⁵⁾ Zob. s. 38 sprawozdania z oceny z 2015 r.

których roczny pobór energii elektrycznej wynosi co najmniej 7 000 godzin użytkowania i ponad 10 GWh, bez uwzględnienia tego, do którego poziomu sieci odbiorcy ci są podłączeni, jaki wkład w stabilność sieci ⁽⁵⁶⁾ faktycznie wnoszą albo czy być może istnieje już dostateczna liczba dużych odbiorców energii elektrycznej, która zapewnia stałe zarządzanie siecią. Jeżeli dla bezpiecznego zarządzania siecią zasadnicze znaczenie ma przede wszystkim stałe zapotrzebowanie (a nie obniżenie kosztów), nie ma powodu, dla którego należałoby wykluczyć z całkowitego zwolnienia odbiorców wykazujących stały pobór energii elektrycznej na poziomie poniżej 10 GWh.

- (92) Po trzecie należy stwierdzić, że niektóre sądy niemieckie również doszły do wniosku, że całkowite zwolnienia nie można postrzegać jako świadczenia wzajemnego za wykonaną usługę, ponieważ dla wielu dużych odbiorców energii elektrycznej „usługa” odpowiada ich normalnemu zachowaniu w zakresie poboru, a całkowite zwolnienie nie uwzględnia konkretnego zwiększenia stabilności sieci. Zdaniem tych sądów uzasadniona byłaby tylko obniżka uwzględniająca konkretny wpływ zachowania poszczególnych dużych odbiorców energii elektrycznej (zob. motywy 52 i 52).
- (93) Część zainteresowanych stron oparła argument, że całkowite zwolnienie odpowiada płatności uiszczanej przez podmiot działający na rynku za usługę świadczoną przez dużych odbiorców energii elektrycznej, na analizie z 2012 r. (zob. motyw 59).
- (94) Po pierwsze należy odnotować, że zwolnienie zostało wprowadzone przez akt regulacyjny państwa działającego w charakterze organu regulacyjnego. W odniesieniu do tego aspektu należy wziąć pod uwagę najnowsze orzecznictwo Trybunału w sprawie EDF przeciwko Komisji ⁽⁵⁷⁾. Zgodnie z tym orzecznictwem państwo członkowskie, jeżeli powołuje się na zasadę prywatnego inwestora, musi udowodnić, że decyzję regulacyjną podjęło jako inwestor, a nie jako organ władzy publicznej. W omawianym przypadku Niemcy (na szczeblu federalnym) nie posiadają żadnych udziałów w działalności operatorów sieci. W każdym razie Niemcy nie przedłożyły żadnych dokumentów, z których wynikałoby, że uwzględniły udziały organów regionalnych lub lokalnych w działalności operatorów sieci. Ani władze niemieckie ani zainteresowane strony nie przedstawiły dokumentów z tego okresu, na których podstawie można by wysnuć komercyjne ustalenia. Poza tym przedmiotowa analiza została przeprowadzona po wydaniu decyzji BNetzA z dnia 14 grudnia 2011 r. W związku z tym zasada prywatnego inwestora nie ma zastosowania w omawianym przypadku.
- (95) Po drugie należy zwrócić uwagę na fakt, że nawet gdyby zasada prywatnego inwestora miała zastosowania (co jednak nie ma tutaj miejsca), analiza z 2012 r. została przeprowadzona dopiero po wprowadzeniu zwolnienia. W związku z tym podmiot działający w warunkach gospodarki rynkowej nie mógł oprzeć swojej decyzji o wprowadzeniu zwolnienia na przedmiotowej analizie.
- (96) Nawet gdyby analiza z 2012 r. miała istotne znaczenie dla stosowania zasady prywatnego inwestora (co nie ma tutaj miejsca), nie podpira ona przedstawionych argumentów. Zainteresowane strony uważają, że aby zapewnić minimalne wytwarzanie energii elektrycznej przez tego rodzaju elektrownie, wymagane jest stałe i silne zapotrzebowanie, ponieważ tylko takie zapotrzebowanie gwarantuje rentowność tych elektrowni i zapobiega ich zamknięciu. Należy jednak odnotować, że analiza z 2012 r. w żaden sposób nie odnosi się do tego, jakie znaczenie mają duzi odbiorcy energii elektrycznej dla utrzymania minimalnego wytwarzania energii elektrycznej przez konwencjonalne elektrownie w Niemczech, które jest niezbędne do bezpiecznego zarządzania siecią. Nie jest to przedmiotem tej analizy i w związku z tym nie ma w niej mowy o dużych odbiorcach energii elektrycznej. W podsumowaniu wyników analizy ⁽⁵⁸⁾ podkreślono natomiast, że produkcja minimalna konieczna w Niemczech do zagwarantowania bezpiecznego zarządzania siecią została określona na podstawie zapotrzebowania istniejącego w Niemczech. W związku z tym produkcja minimalna wymagana w Niemczech do zagwarantowania bezpiecznego zarządzania siecią zależy nie tylko od zużycia, lecz także od rodzaju obciążenia, które musi zostać pokryte. W przypadku niewielkiego zapotrzebowania lub gdyby produkcja stała nie była potrzebna do zaspokojenia stałego zapotrzebowania, produkcja minimalna konieczna w Niemczech byłaby ujęta w inny sposób. Duży odbiorcy energii elektrycznej przyczyniają się do tego, że wymagane są zdolności wytwórcze na taką skalę. Dlatego ich zapotrzebowania nie można uważać za usługę. Duży odbiorcy energii elektrycznej nie byłiby w stanie sami zapewnić utrzymania danych elektrowni na rynku. Decydujące znaczenie ma ostatecznie cena sprzedaży energii elektrycznej. W przypadku zbyt niskich cen elektrownia podstawowego obciążenia nie jest w stanie utrzymać się na rynku. Oprócz tego ważną rolę odgrywa również skala wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. W przypadku gdy zapotrzebowanie jest niewielkie, ale wytwarzane są duże ilości energii ze źródeł odnawialnych, instalacje wykorzystywane do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych mają pierwszeństwo dostarczania energii i dostępu do sieci przed elektrowniami wykorzystującymi paliwa kopalne. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na fakt, że część konwencjonalnych elektrowni, które zostały wymienione w analizie z 2012 r., nie jest elektrowniami podstawowego obciążenia, lecz konwencjonalnymi elektrowniami, które (tak jak na przykład elektrownie z turbiną gazową) można szybko uruchomić. Duży odbiorcy energii elektrycznej nie stanowią dla tego rodzaju elektrowni zachęty do pozostania na rynku, ponieważ ich rentowność zależy od możliwości pobrania wyższych cen w przypadku trudnej sytuacji związanej z dostawami energii elektrycznej.

⁽⁵⁶⁾ W przypadku całkowitego zwolnienia nie stosuje się rozróżnienia pomiędzy odbiorcami wykazującymi całkowicie stały pobór energii elektrycznej na poziomie 8 760 godzin użytkowania i odbiorcami o mniej stałym poborze.

⁽⁵⁷⁾ Wyrok z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie T-747/15, EDF przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2018:6, pkt 218–251.

⁽⁵⁸⁾ Zob. s. (i) podsumowania wyników analizy z 2012 r.

- (97) Kilka zainteresowanych stron poinformowało również, że zwolnienie jest uzasadnione ze względu na uwzględnienie dużych odbiorców energii elektrycznej w pięciostopniowym planie wyłączania obciążenia realizowanym przez operatorów sieci przesyłowych, który to plan ma służyć uniknięciu awarii sieci w razie przeciążenia systemu. Plan ten jest przedstawiony w Transmission Code 2007 (jest to zbiór zasad sieciowych i systemowych niemieckich operatorów sieci przesyłowych). Ponadto te zainteresowane strony twierdzą ponadto, że duzi odbiorcy energii elektrycznej zostali uwzględnieni w planie wyłączania obciążenia bez umowy i jakiegokolwiek rekompensaty, a całkowite zwolnienie stanowi rekompensatę za ich wkład na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw.
- (98) W odniesieniu do tej kwestii stwierdza się przede wszystkim, że twierdzenia te są sprzeczne z Transmission Code 2007. Sekcja 7.3.4 ust. 6 Transmission Code 2007 wyraźnie przewiduje, że możliwość wyłączenia obciążenia zapewniają regulacje umowne z nowymi klientami. Poza tym nie istnieje żaden związek pomiędzy całkowitym zwolnieniem a wyłączeniem obciążenia, ponieważ pięciostopniowy plan wyłączania obciążenia nie jest warunkiem wykorzystania całkowitego zwolnienia. W tym kontekście zainteresowane strony stwierdziły, że ich stałe zużycie jedynie zwiększa prawdopodobieństwo ich uwzględnienia w planie. Również odbiorcy, którzy nie są dużymi odbiorcami energii elektrycznej, mogą wziąć udział w tym planie. W pięciostopniowym planie wyłączania obciążenia w rzeczywistości należy uwzględnić również innych odbiorców jako dużych odbiorców energii elektrycznej. Oznacza to uwzględnienie od 35 do 50 % obciążenia sieci (po wyłączeniu pomp) ⁽⁵⁹⁾. Jak wynika z informacji przedstawionych przez Niemcy, przedsiębiorstwa, które zostały całkowicie zwolnione z opłat za użytkowanie sieci, osiągają razem obciążenie szczytowe na poziomie 3,5 GW, co odpowiada ok. 4,2 % obciążenia szczytowego w Niemczech w 2013 r. ⁽⁶⁰⁾. W rezultacie zwolnienie – nawet przy założeniu, że może stanowić opłatę za włączenie do pięciostopniowego planu – nadal oferowałoby selektywną korzyść, ponieważ zostało przyznane tylko dużym odbiorcom energii elektrycznej i nie było rozważane w odniesieniu do wszystkich innych odbiorców, którzy również są uwzględnieni w pięciostopniowym planie wyłączania obciążenia.
- (99) Wydaje się, że kilka zainteresowanych stron wychodzi z założenia, że duzi odbiorcy energii elektrycznej spełniają konkretne specyfikacje techniczne podczas podłączania do sieci i w tym celu muszą inwestować w instalacje służące poprawie stabilności sieci, ponieważ dostarczają oni moc bierną ⁽⁶¹⁾, nie otrzymując za to żadnej rekompensaty.
- (100) Należy jednak zauważyć, że nie można traktować całkowitego zwolnienia jako opłaty, którą prywatny inwestor płaciłby za taką rzekomą usługę. Okoliczności opisane przez zainteresowane strony nie wskazują na usługę, za którą operatorzy sieci uiszczaliby opłatę. Chodzi przy tym bardziej o specyfikację techniczną, którą odbiorcy muszą spełnić w celu podłączenia do sieci. Muszą oni przede wszystkim zapewnić, że ich współczynnik przesunięcia pozostanie w zakresie od -0,9 do +0,9. Zatem w przypadku konkretnych okoliczności faktycznie może być konieczne, aby odbiorca zainwestował w specjalną instalację, która zapewni, że jego współczynnik przesunięcia pozostanie w granicach wspomnianych wartości. Nie można jednak postrzegać tego jako usługi sieciowej; jest to działanie zabezpieczające przed większymi awariami sieci. W przypadku gdy odbiorcy (również duzi odbiorcy energii elektrycznej) nie zapewnią zgodności z tą specyfikacją techniczną, będą odpowiadać za poważne zakłócenia napięcia sieciowego. Zainteresowane strony same stwierdziły, że taka specyfikacja jest potrzebna, aby zapewnić bezpieczne zarządzanie siecią. Poza tym specyfikacje techniczne obowiązują w odniesieniu do wszystkich odbiorców, którzy chcą zostać podłączeni do danej sieci, a nie tylko do dużych odbiorców energii elektrycznej. Dlatego zwolnienie, nawet gdyby można je było uznać za opłatę (co jednak nie ma miejsca), w dalszym ciągu oferowałoby selektywną korzyść, ponieważ było ograniczone do dużych odbiorców energii elektrycznej oraz wszyscy inni odbiorcy, którzy musieli spełnić ten sam wymóg, nie kwalifikowali się do otrzymania zwolnienia.

5.1.2. ISTNIENIE SELEKTYWNEJ KORZYŚCI

- (101) Zarówno zainteresowane strony, jak i władze niemieckie stwierdziły, że całkowite zwolnienie nie oferuje selektywnej korzyści, ponieważ jest uzasadnione przez charakter i strukturę systemu opłat za użytkowanie sieci w Niemczech. Zainteresowane strony i władze niemieckie zwracają uwagę, że system opłat za użytkowanie sieci

⁽⁵⁹⁾ Etap 1: 49,8 Hz – zaalarmowanie personelu oraz zastosowanie jeszcze niedostępnej mocy wytwórczej na żądanie operatora sieci przesyłowej, wyłączenie pomp.

Etap 2: 49,0 Hz – niezwłoczne wyłączenie obciążenia na poziomie 10–15 % obciążenia sieci.

Etap 3: 48,7 Hz – niezwłoczne wyłączenie obciążenia na poziomie kolejnych 10–15 % obciążenia sieci.

Etap 4: 48,4 Hz – niezwłoczne wyłączenie obciążenia na poziomie kolejnych 15–20 % obciążenia sieci.

Etap 5: 47,5 Hz – odłączenie wszystkich instalacji wytwarzających energię elektryczną od sieci.

⁽⁶⁰⁾ Szczytowe obciążenie w Niemczech w 2013 r. wyniosło 83,1 GW; zob. RAP (2015 r.): Report on the German power system. Wersja 1.0. Badanie przeprowadzone na zlecenie Agora Energiewende: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/downloads/publikationen/CountryProfiles/Agora_CP_Germany_web.pdf

⁽⁶¹⁾ W ramach systemu prądu przemiennego do transportu energii elektrycznej potrzebna jest zarówno moc czynna, jak i moc bierna. Moc czynna oznacza energię zużytą i przekazaną przez linie przesyłowe. Z kolei moc bierna jest potrzebna do utrzymania napięcia (zob. na przykład wyjaśnienia na stronie internetowej firmy Amprion: <https://www.amprion.net/%C3%9Cbertragungsnetz/Physikalische-Grundlagen/Blind-Wirkleistung/>). Jest ona wytwarzana przez synchroniczne generatory i inne instalacje kompensujące moc bierną. Moc bierna z reguły maleje w długich liniach przesyłowych, dlatego po środku takich linii montuje się instalacje kompensujące moc bierną.

w Niemczech opiera się na zasadzie sprawiedliwego generowania kosztów, lecz że profil poboru i profil obciążenia dużych odbiorców energii elektrycznej znacznie różnią się od odnośnych profili typowych użytkowników sieci, których zużycie energii elektrycznej i obciążenie są zmienne i nie da się ich przewidzieć. Całkowite zwolnienie jest ich zdaniem uzasadnione, ponieważ duzi odbiorcy energii elektrycznej przyczyniają się do zmniejszenia różnych kosztów obsługi sieci.

- (102) Całkowite zwolnienie może stanowić pomoc państwa tylko wtedy, gdy dużym odbiorcom energii elektrycznej udzielana jest selektywna korzyść. Aby stwierdzić, czy korzyść jest selektywna, Komisja musi udowodnić, że dany środek różni się między podmiotami gospodarczymi, które znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej pod względem celu systemu odniesienia, i że takiego zróżnicowania nie można uzasadnić charakterem lub wewnętrzną strukturą systemu odniesienia ⁽⁶²⁾.
- (103) Aby zbadać, czy całkowite zwolnienie, zgodnie z właściwymi przepisami prawa, przynosi selektywną korzyść innym przedsiębiorstwom, które znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej pod względem celu przedmiotowego systemu, najpierw należy określić ramy odniesienia, do których włącza się omawiany środek ⁽⁶³⁾.

5.1.2.1. System odniesienia

- (104) Komisja zgadza się, że niemiecki system opłat za użytkowanie sieci stanowi ramy odniesienia właściwe dla niniejszej decyzji. System ten opiera się na zasadzie, że opłaty za użytkowanie sieci muszą odzwierciedlać koszty i nie mogą mieć charakteru dyskryminacyjnego. Zgodnie z § 21 EnWG opłaty za użytkowanie sieci muszą być odpowiednie, niedyskryminujące i przejrzyste (zob. motyw 7 niniejszej decyzji). Zasada przyporządkowania według celu jest zapisana w § 16 StromNEV i domyślnie zawarta w § 3 StromNEV, który stanowi, że za użytkowanie sieci uiszcza się opłaty. StromNEV zawiera szczegółowe przepisy dotyczące metody ustalania opłat za użytkowanie sieci w sposób ukierunkowany na koszty.
- (105) Na podstawie § 24 EnWG 2011 rząd federalny – wedle rozporządzenia z mocą ustawy – jest uprawniony do określenia metody ustalania opłat za użytkowanie sieci. Jak określono w motywie 7 niniejszej decyzji, w § 24 EnWG przewidziane jest pod tym względem rozróżnienie pomiędzy użytkownikami ogólnymi a nietypowymi użytkownikami sieci, wobec których może zostać obliczona indywidualna opłata za użytkowanie sieci. StromNEV wprowadza powyższe rozróżnienie i zawiera dwie metody obliczania opłaty: metodę mającą zastosowanie do typowych użytkowników sieci (§ 15, 16 i 17 StromNEV) i metodę mającą zastosowanie do nietypowych użytkowników sieci (zob. motywy 17–20 niniejszej decyzji).
- (106) W § 15, 16 i 17 StromNEV określona jest ogólna metoda obliczania opłat za użytkowanie sieci. Metoda ta została opisana w motywach 10 i 14 niniejszej decyzji. Za pomocą funkcji równoczesności opisanej w § 16 ust. 2 i załączniku 4 do StromNEV koszty obsługi sieci mogą być przydzielane różnym użytkownikom sieci według prawdopodobieństwa, że zużycie energii elektrycznej przez danego użytkownika przyczynia się do rocznego obciążenia maksymalnego. Niemcy podniosły, że roczne obciążenie maksymalne sieci, w której energia elektryczna przepływa „od góry do dołu”, jest jednym z najważniejszych czynników kosztowych.
- (107) Niemcy udowodniły jednak, że ta ogólna metoda co prawda umożliwia niezawodne ustalenie kosztów obsługi sieci generowanych przez większość odbiorców końcowych, które w rzeczywistości przekraczałyby koszty spowodowane przez dużych odbiorców energii elektrycznej w latach 2011–2013, gdyby funkcja równoczesności miała zastosowanie do wszystkich użytkowników sieci w taki sam sposób. Wyjaśnia się to tym, że w przypadku metody obliczeniowej opartej na funkcji równoczesności całkowite koszty obsługi sieci są rozdzielane między wszystkich użytkowników, mimo że zawierają również koszty, których duzi odbiorcy energii elektrycznej nie spowodowali w latach 2011–2013 lub spowodowali je wyłącznie w niewielkim zakresie. Duzi odbiorcy energii elektrycznej nie generują zwłaszcza kosztów, które wiążą się z wyrównaniem nagłych wahań poboru, ponieważ ich zużycie jest przewidywalne i bardzo stałe. To samo dotyczy środków, które należy przedsięwziąć w celu utrzymania częstotliwości sieciowej pomimo wahań obciążenia.

⁽⁶²⁾ Wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-159/01, Niderlandy przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2004:246, pkt 43; wyrok z dnia 6 września 2006 r. w sprawie C-88/03, Portugalia przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2006:511, pkt 80; wyrok z dnia 8 września 2011 r. w sprawie C-279/08 P, Komisja przeciwko Niderlandom, ECLI:EU:C:2011:551, pkt 62; wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie C-524/14 P, Komisja przeciwko Hansestadt Lübeck, ECLI:EU:C:2016:971, pkt 53–60; wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawach C-20/15 P i C-21/15 P, Komisja przeciwko World Duty Free Group SA, ECLI:EU:C:2016:981, pkt 92–94.

⁽⁶³⁾ Wyrok z dnia 6 września 2006 r. w sprawie C-88/03, Portugalia przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2006:511, pkt 56, i wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie C-524/14 P, Komisja przeciwko Hansestadt Lübeck, ECLI:EU:C:2016:971, pkt 55.

- (108) W rzeczywistości duzi odbiorcy energii elektrycznej przyczyniają się do obciążenia szczytowego, które jest istotne dla projektowania sieci i tym samym stanowi czynnik kosztów obsługi sieci, podobnie jak wszyscy inni użytkownicy sieci. Obciążenie szczytowe nie jest miarodajne dla przydziału innych kosztów obsługi sieci, na przykład kosztów utrzymywania rezerw, które są niezbędne do dostarczania energii bilansującej. Gdyby wszyscy użytkownicy sieci wykazywali nieprzewidywalny i zmienny pobór, przydział tych kosztów według tego samego klucza, tzn. odpowiednio do ich wkładu w obciążenie szczytowe, byłby właściwy. Pobór dużych odbiorców energii elektrycznej jest jednak przewidywalny i bardzo stały. W latach 2011–2013 duzi odbiorcy energii elektrycznej – ze względu na kombinację źródeł energii – wytworzyli znacznie mniejsze zapotrzebowanie na usługi systemowe niż inni użytkownicy sieci. W rezultacie koszty usług sieciowych, które nie są potrzebne dużym odbiorcom energii elektrycznej, nie mogły zostać przydzielone tym odbiorcom w ramach systemu opłat za użytkowanie sieci opartego na zasadzie przyporządkowania według celu za pomocą tego samego klucza, który stosuje się do użytkowników sieci wykazujących zmienny i nieprzewidywalny pobór.
- (109) Ponadto przy obliczaniu opłat za użytkowanie sieci na podstawie funkcji równoczesności nie są uwzględniane efekty skali. W przypadku gdy sieć jest zawsze wykorzystywana w pełni, koszty jednostkowe są znacznie niższe niż w przypadku zmiennego poboru, gdy ta sama sieć jest wykorzystywana tylko od czasu do czasu, jednak z reguły tylko do 30 % jej zdolności. Ze względu na zmienne i mało przewidywalne zużycie użytkowników operatorzy sieci muszą ogólnie przewidzieć margines bezpieczeństwa przy projektowaniu sieci. Stopień równoczesności wyraża jedynie prawdopodobieństwo pojedynczego poboru w momencie rocznego obciążenia maksymalnego, ale nie może go zagwarantować. Taki margines bezpieczeństwa nie jest jednak wymagany dla dużych odbiorców energii elektrycznej w takim samym zakresie (o ile w ogóle jest wymagany). W rezultacie obliczanie opłat za użytkowanie sieci dla dużych odbiorców energii elektrycznej na podstawie funkcji równoczesności również z tego powodu prowadziłoby do przeszacowania.
- (110) W związku z tym Komisja uważa, że przewidziana w § 24 EnWG 2011 możliwość określania indywidualnych opłat za użytkowanie sieci dla nietypowych użytkowników takich jak duzi odbiorcy energii elektrycznej jest zgodna z zasadami przyporządkowania według celu i niedyskryminacji. Możliwość tę należy uznać za istotny element systemu odniesienia, ponieważ umożliwia ona przeprowadzenie korekty w celu uwzględnienia kosztów, które są faktycznie powodowane przez nietypowych użytkowników sieci takich jak duzi odbiorcy energii elektrycznej.
- (111) Ponadto Komisja jest zdania, że przepis, według którego indywidualne opłaty za użytkowanie sieci dla nietypowych użytkowników sieci nie mogą wynosić mniej niż 20 % opublikowanych opłat za użytkowanie sieci, jest ważnym elementem zasad dotyczących ustalania indywidualnych opłat za użytkowanie sieci na podstawie StromNEV. Po pierwsze tej opłaty minimalnej zawsze domagała się grupa nietypowych użytkowników sieci, o której mowa w § 19 ust. 2 zdanie pierwsze StromNEV, i opłata ta miała zastosowanie przede wszystkim w latach 2011–2013 (zob. motyw 21 niniejszej decyzji). Po drugie zgodnie z StromNEV 2010 miała ona zastosowanie również do dużych odbiorców energii elektrycznej (zob. motyw 20). Ponadto, jak twierdzą Niemcy (zob. motyw 20), opłata minimalna wynosząca 20 %, pobierana od nietypowych odbiorców końcowych takich jak duzi odbiorcy energii elektrycznej, stanowi zabezpieczenie, które gwarantuje, że nietypowi odbiorcy uiszczają minimalną kwotę w celu zrekompensowania korzyści, którą uzyskują w związku z podłączeniem do sieci. W przypadku dużych odbiorców energii elektrycznej opłata minimalna wynosząca 20 % pozwala uwzględnić fakt, że metoda ścieżki fizycznej co prawda dosyć dokładnie odzwierciedla koszty obsługi sieci powodowane przez dużych odbiorców energii elektrycznej, ale mimo to sugeruje pewne zbliżenie.

5.1.2.2. *Odstępstwo od systemu odniesienia*

- (112) Komisja uważa jednak, że całkowite zwolnienie, które zostało wprowadzone ustawą z dnia 26 lipca 2011 r., nie jest zgodne z przewidzianą w § 24 zdanie pierwsze pkt 3 EnWG 2011 koncepcją indywidualnych opłat za użytkowanie sieci, według której w przypadku szczególnych form użytkowania sieci można obliczyć indywidualne opłaty za użytkowanie sieci.
- (113) Zgodnie z zasadą przyporządkowania według celu i zasadą, że opłaty za użytkowanie sieci muszą być odpowiednie i niedyskryminujące, indywidualne opłaty za użytkowanie sieci są ustalane na podstawie indywidualnych kosztów obsługi sieci, które można przydzielić konkretnemu użytkownikowi sieci. Całkowite zwolnienie z opłat za użytkowanie sieci byłoby zatem zgodne z tymi zasadami tylko w przypadku udowodnienia, że duzi odbiorcy energii elektrycznej w ogólne nie generują kosztów obsługi sieci. Taki dowód nie został jednak przedstawiony. Duzi odbiorcy energii elektrycznej generują koszty obsługi sieci przede wszystkim wtedy, gdy od nowa podłączają się do istniejącej sieci, ponieważ ich podłączenie może wymagać zwiększenia przepustowości sieci. Poza tym jeszcze nieistniejącą sieć należy zaprojektować w taki sposób, aby przynajmniej pokryć zapotrzebowanie dużych odbiorców energii elektrycznej. Ten fakt uznały także różne sądy niemieckie i Trybunał Federalny. Organy te wyraźnie stwierdziły, że całkowite zwolnienie jest sprzeczne z § 24 EnWG 2011 (zob. motywy 52 i 52 niniejszej decyzji). Oprócz tego należy odnotować, że inna grupa nietypowych użytkowników sieci, o której mowa w § 19 ust. 2 zdanie pierwsze StromNEV, musiała w dalszym ciągu uiszczać indywidualne opłaty za użytkowanie sieci, które były obliczane na podstawie indywidualnego profilu obciążenia konkretnych

użytkowników w latach 2011–2013 (zob. motyw 21 niniejszej decyzji). Całkowite zwolnienie dużych odbiorców energii elektrycznej z opłat za użytkowanie sieci spowodowało dyskryminację innych nietypowych użytkowników sieci, którzy musieli w dalszym ciągu uiszczać indywidualne opłaty za użytkowanie sieci, oraz wszystkich innych odbiorców końcowych, ponieważ całkowite zwolnienie stanowi odstępstwo od zasad przyporządkowania według celu i odpowiedniości opłat za użytkowanie sieci.

- (114) Należy zauważyć, że przed wprowadzeniem całkowitego zwolnienia w 2011 r. duzi odbiorcy energii elektrycznej musieli uiszczać indywidualne opłaty za użytkowanie sieci, które uwzględniały ich wkład w obniżenie lub uniknięcie podwyższenia kosztów obsługi sieci. Wysokość tych indywidualnych opłat za użytkowanie sieci nie mogła być jednak niższa niż 20 % opublikowanych opłat za użytkowanie sieci. Na potrzeby obliczania tych kosztów agencja BNetzA opracowała metodę ścieżki fizycznej (zob. motyw 19). Zdaniem Komisji metoda ta, zważywszy na ówczesną specyfikę rynku energii elektrycznej, pozwala na wiarygodne zbliżenie się do kosztów spowodowanych przez dużych odbiorców energii elektrycznej w latach 2011–2013. W przypadku tej metody opłaty za użytkowanie sieci są określane na podstawie kosztów, które można przydzielić dużemu odbiorcy energii elektrycznej, tzn. na podstawie kosztów kapitałowych i stałych kosztów operacyjnych odnoszących się do tej części sieci, poprzez którą duży odbiorca energii elektrycznej jest podłączony do kolejnej elektrowni podstawowego obciążenia, która w rzeczywistości jest w stanie pokryć jego całe zapotrzebowanie. Co prawda metoda ta – jak skrytykowała jedna zainteresowana strona – prowadzi do zróżnicowanych opłat za użytkowanie sieci, które zależą od lokalizacji dużego odbiorcy energii elektrycznej podłączonego do sieci, ale właśnie dokładnie ten fakt stanowi istotę indywidualnych opłat za użytkowanie sieci, która polega na odzwierciedleniu kosztów obsługi sieci powodowanych indywidualnie przez poszczególnych dużych odbiorców energii elektrycznej. Jeżeli odległość dużego odbiorcy energii elektrycznej do elektrowni podstawowego obciążenia jest większa, oznacza to również, że odbiorca ten będzie korzystał ze znacznie większej części sieci na potrzeby transportu energii z elektrowni, która może pokryć jego zapotrzebowanie. Uzasadnione jest również obliczanie fizycznej ścieżki do elektrowni, która jest w stanie pokryć całe zapotrzebowanie dużego odbiorcy energii elektrycznej. Gdyby elektrownia była w stanie pokryć tylko część zapotrzebowania dużego odbiorcy energii elektrycznej, wówczas ponownie korzystałby on z kilku części sieci w celu pokrycia swojego zapotrzebowania i wtedy odpowiadałby również za wyższe koszty obsługi sieci. W odniesieniu do faktu, że zgodnie z metodą ścieżki fizycznej elektrownie wodne nie są uznawane za elektrownie podstawowego obciążenia, stwierdza się, że w wytycznych Federalnej Agencji ds. Sieci z 2010 r. (zob. motyw 19) elektrownie wodne są zaliczane do elektrowni podstawowego obciążenia. Oprócz tego metoda ścieżki fizycznej uwzględnia straty sieciowe i wszelkie usługi systemowe wykorzystywane przez dużego odbiorcę energii elektrycznej. W 2016 r. Trybunał Federalny potwierdził odpowiedniość metody ścieżki fizycznej do celów ustalania kosztów obsługi sieci powodowanych przez dużych odbiorców energii elektrycznej ⁽⁶⁴⁾.
- (115) W związku z tym Komisja jest zdania, że różne traktowanie nietypowych użytkowników (tzn. odbiorców w rozumieniu § 19 ust. 2 zdanie pierwsze StromNEV i dużych odbiorców energii elektrycznej) i innych użytkowników jest stałym elementem systemu odniesienia oraz jest odzwierciedlone w jego strukturze, o ile opiera się na koncepcji indywidualnych i przydzielonych konkretnym użytkownikom kosztów obsługi sieci.
- (116) Całkowite zwolnienie w latach 2011–2013 stanowi jednak odstępstwo od indywidualnych opłat za użytkowanie sieci pobieranych od nietypowych użytkowników, ponieważ nie opiera się na indywidualnym ustalaniu kosztów powodowanych przez dużych odbiorców energii elektrycznej. Mimo że odbiorcy w rozumieniu § 19 ust. 2 zdanie pierwsze StromNEV i duzi odbiorcy energii elektrycznej znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej pod względem celu systemu opłat za użytkowanie sieci (są to nietypowi użytkownicy, w których przypadku opublikowane w latach 2011–2013 opłaty za użytkowanie sieci nie były przyporządkowane według celu), byli oni traktowani w odmienny sposób.
- (117) Ponadto całkowite zwolnienie odbiega od systemu odniesienia w zakresie, w jakim duzi odbiorcy energii elektrycznej – inaczej niż inni nietypowi użytkownicy (odbiorcy w rozumieniu § 19 ust. 2 zdanie pierwsze StromNEV) – nie muszą uiszczać co najmniej 20 % opublikowanych opłat za użytkowanie sieci. Odmienne traktowanie stanowi dyskryminację, ponieważ nie ma powodu, dla którego duzi odbiorcy energii elektrycznej mieliby zostać zwolnieni z tego obowiązku. W szczególności nie ma żadnego powodu, dla którego w przypadku indywidualnych opłat za użytkowanie sieci dla odbiorców w rozumieniu § 19 ust. 2 zdanie pierwsze StromNEV miałyby istnieć sieć bezpieczeństwa, a nie miałyby istnieć dla dużych odbiorców energii elektrycznej, ponieważ duzi odbiorcy energii elektrycznej korzystają ze swojego podłączenia do sieci w takim samym stopniu jak odbiorcy w rozumieniu § 19 ust. 2 zdanie pierwsze StromNEV. Ponadto indywidualne opłaty za użytkowanie sieci, obliczone przy użyciu metody ścieżki fizycznej, sugerują pewne zbliżenie.

5.1.2.3. *Brak uzasadnienia charakterem i strukturą systemu opłat za użytkowanie sieci*

- (118) Pojęcie pomocy nie określa żadnych środków, które wprowadzają zróżnicowanie między przedsiębiorstwami w zakresie obciążeń, jeżeli takie zróżnicowanie wynika z charakteru lub struktury rozpatrywanego systemu obciążeń ⁽⁶⁵⁾. Ciężar udowodnienia tej drugiej kwestii spoczywa na państwie członkowskim.

⁽⁶⁴⁾ EnVR 34/15, pkt 27.

⁽⁶⁵⁾ Wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-159/01, Niderlandy przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2004:246, pkt 42; Wyrok z dnia 8 września 2011 r. w sprawie C-279/08 P, Komisja przeciwko Niderlandom, EU:C:2011:551, pkt 62.

- (119) Należy stwierdzić, że władze niemieckie nie udowodniły, że całkowite zwolnienie jest uzasadnione charakterem lub wewnętrzną strukturą obowiązującego w Niemczech systemu opłat za użytkowanie sieci. Zdaniem Niemiec całkowite zwolnienie może przyczynić się do bezpieczeństwa dostaw, ponieważ zapewnia ono istnienie konwencjonalnych elektrowni, które są niezbędne do zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw, oraz umożliwia wspieranie odnawialnych źródeł energii. Cele te nie są jednak stałym elementem systemu opłat za użytkowanie sieci i dlatego muszą zostać dokładniej przeanalizowane w ramach badania zgodności na podstawie orzecznictwa Trybunału ⁽⁶⁶⁾ (zob. sekcja 3.3.1).

5.1.2.4. Wniosek

- (120) Całkowitego zwolnienia nie można uzasadnić wewnętrzną strukturą obowiązującego w Niemczech systemu opłat za użytkowanie sieci w zakresie, w jakim wykracza ono poza obniżenie opublikowanych opłat za użytkowanie sieci, które odzwierciedla wkład dużych odbiorców energii elektrycznej na rzecz obniżenia lub uniknięcia zwiększenia kosztów obsługi sieci. Całkowite zwolnienie stanowi w szczególności nieuzasadnione odstępstwo od systemu odniesienia, ponieważ duzi odbiorcy energii elektrycznej są zwolnieni z kosztów, które zostałyby im przydzielone na podstawie systemu odniesienia, tzn. z indywidualnych kosztów obsługi sieci, które są obliczane za pomocą metody ścieżki fizycznej i nie mogą wynosić mniej niż 20 % opublikowanych opłat za użytkowanie sieci.
- (121) W związku z tym Komisja stwierdza, że całkowite zwolnienie dużych odbiorców energii elektrycznej nie odpowiada wewnętrznej strukturze systemu odniesienia i przynosi selektywną korzyść w zakresie, w jakim duzi odbiorcy energii elektrycznej zostali zwolnieni z opłat za użytkowanie sieci, które wykraczały poza koszty obsługi sieci wynikające z ich zużycia, lub, jeżeli koszty te były niższe od minimalnej kwoty 20 % opublikowanych opłat za użytkowanie sieci, z tej minimalnej kwoty.

5.1.3. MOŻLIWOŚCI PRZYPISANIA ŚRODKA PAŃSTWU

- (122) Całkowite zwolnienie zostało wprowadzone na mocy art. 7 ustawy z dnia 26 lipca 2011 r. (zob. motyw 21 niniejszej decyzji) i wdrożone przez akty administracyjne, za których pomocą zatwierdzono wnioski o zwolnienie (zob. motyw 24 niniejszej decyzji). Zatem należy przypisać je państwu.
- (123) Państwu należy przypisać również dopłatę z § 19, za której pomocą sfinansowano zwolnienie. Dopłata z § 19 została wprowadzona na mocy art. 7 ustawy z dnia 26 lipca 2011 r. (zob. motyw niniejszej decyzji) i wdrożona przez organ państwowy, tj. BNetzA (zob. sekcja 2.4.2. i przypis 22 niniejszej decyzji). Na przedmiotowy wniosek nie wpływa fakt, że opłaty za użytkowanie sieci są obliczane przez jednostki prywatne, które otrzymały od państwa konkretne zlecenie, ponieważ jednostki prywatne – operatorzy sieci przesyłowych – nie dysponują w ramach wykonywania tego zadania żadnym zakresem swobodnego uznania i państwo powierzyło im to zadanie zgodnie z § 19 ust. 2 StromNEV 2011. Ponadto BNetzA może w ramach swoich uprawnień w zakresie nadzorowania operatorów sieci przesyłowych wydawać wobec tych operatorów wiążące decyzje, jeżeli nie będą oni wypełniać swoich obowiązków (§ 29 i 54 EnWG 2011). W odniesieniu do 2012 r. BNetzA bezpośrednio określiła całkowitą kwotę, którą należało wyrównać za pomocą dopłaty z § 19 (zob. motyw 37 niniejszej decyzji).

5.1.4. ISTNIENIE ZASOBÓW PAŃSTWOWYCH

- (124) Selektywna korzyść stanowi pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli zostaje przyznana bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych. Pojęcie pomocy „przyznawanej przy użyciu zasobów państwowych” obejmuje nie tylko korzyści przyznane bezpośrednio przez państwo, lecz także korzyści przyznane za pośrednictwem organizacji publicznej lub prywatnej, wskazanej lub utworzonej przez to państwo do zarządzania tą pomocą. ⁽⁶⁷⁾ W tym znaczeniu art. 107 ust. 1 TFUE obejmuje wszelkie środki finansowe, które organy publiczne mogą faktycznie przeznaczyć na wsparcie przedsiębiorstw, niezależnie od tego, czy środki te wchodzą na stałe w skład majątku państwa, czy też nie ⁽⁶⁸⁾.

⁽⁶⁶⁾ Zob. komunikat Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 1), pkt 138; zob. wyrok z dnia 8 września 2011 r. w sprawach C-78/08 do C-80/08, Paint Graphos i in., ECLI:EU:C:2011:550, pkt 69 i 70; Wyrok z dnia 6 września 2006 r. w sprawie C-88/03, Portugalia przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2006:511, pkt 81; Wyrok z dnia 8 września 2011 r. w sprawie C-279/08 P, Komisja przeciwko Niderlandom, ECLI:EU:C:2011:551; wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-487/06 P, British Aggregates przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2008:757; wyrok z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie C-6/12, P Oy, ECLI:EU:C:2013:525, pkt 27 i nast.

⁽⁶⁷⁾ Wyrok z dnia 22 marca 1977 r. w sprawie C-78/76, Steinike & Weinlig przeciwko Niemcom, ECLI:EU:C:1977:52, pkt 21; wyrok z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98, PreussenElektra, ECLI:EU:C:2001:160, pkt 58; wyrok z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-677/11, Doux Élevage, ECLI:EU:C:2013:348, pkt 26; wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie C-262/12, Association Vent de Colère!, ECLI:EU:C:2013:851, pkt 20; wyrok z dnia 17 marca 1993 r. w sprawach C-72/91 i C-73/91, Sloman Neptun, ECLI:EU:C:1993:97, pkt 19; wyrok z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie C-656/15 P, Komisja Europejska/TV2/Danmark, ECLI:EU:C:2017:836, pkt 44.

⁽⁶⁸⁾ Wyrok z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-677/11, Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE, ECLI:EU:C:2013:348, pkt 34; wyrok z dnia 27 września 2012 r. w sprawie T-139/09, Francja przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2012:496, pkt 36; wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie C-262/12, Association Vent de Colère!, ECLI:EU:C:2013:851, pkt 21.

- (125) Sam fakt, że korzyść nie jest finansowana bezpośrednio z budżetu państwa, nie wystarcza zatem, aby wykluczyć możliwość udziału zasobów państwowych. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że nie we wszystkich przypadkach trzeba stwierdzić, że środki pochodzące z budżetu państwa lub z budżetu organu publicznego zostały przeniesione, aby można było uznać korzyść przyznaną jednemu lub kilku przedsiębiorstwom za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE ⁽⁶⁹⁾.
- (126) Ponadto prywatne pochodzenie środków nie uniemożliwia postrzegania ich jako zasobów państwowych w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE ⁽⁷⁰⁾. Przypomina o tym Trybunał w sprawie Francja przeciwko Komisji ⁽⁷¹⁾, w której doszedł do wniosku, że istnienia zasobów państwowych nie determinuje pierwotne pochodzenie danych środków, lecz zakres udziału podmiotów publicznych w ustalaniu danych działań i metod ich finansowania. W sytuacji, gdy system subwencji, z którego korzystają niektórzy producenci danego sektora jest finansowany w całości lub w części z wkładów narzuconych przez organ władzy publicznej i pobieranych od danych przedsiębiorstw, nie powoduje to samo w sobie pozbawienia tego systemu jego charakteru pomocy udzielonej przez państwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE ⁽⁷²⁾. Również fakt, że środki w żadnym momencie nie są własnością państwa, nie wyklucza tego, że w pewnych okolicznościach stanowią one zasoby państwowe, o ile znajdują się pod kontrolą państwa ⁽⁷³⁾. Koncepcja pomocy udzielonej z zasobów państwowych obejmuje nie tylko pomoc udzieloną bezpośrednio przez państwo, lecz również każdą pomoc, której udzielają podmioty publiczne lub prywatne wyznaczone lub utworzone przez państwo, zgodną z art. 107 ust. 1 TFUE ⁽⁷⁴⁾.
- (127) Argumentacja ta stanowiła również podstawę w sprawie Essent ⁽⁷⁵⁾. W tej sprawie Trybunał poddał ocenie ustawę, zgodnie z którą operatorzy niderlandzkiej sieci elektrycznej pobierali od prywatnych konsumentów energii dodatkową opłatę za zużycie energii i musieli odprowadzać przychody z tej opłaty na rzecz SEP, wspólnej spółki zależnej czterech producentów energii, aby zapewnić SEP rekompensatę za pokrycie tak zwanych „utraconych kosztów”. Operatorzy sieci musieli odprowadzać tę dodatkową opłatę na rzecz SEP, która zbierała przychody i do ustawowo określonej wysokości musiała wykorzystywać je do pokrycia utraconych kosztów. Trybunał stwierdził, że SEP miała ustawowy obowiązek zarządzania zasobami państwowymi ⁽⁷⁶⁾. Trybunał orzekł, że w przypadku niderlandzkiego systemu były wykorzystywane zasoby państwowe ⁽⁷⁷⁾.
- (128) Z tego orzecznictwa można wywnioskować, że w przypadku subwencji, które są finansowane z opłat parafiskalnych lub składek narzuconych przez państwo oraz zarządzane i rozdzielane na podstawie właściwych przepisów prawa, zasoby państwowe są przekazywane, nawet jeżeli nie zarządzają nimi władze, lecz wyznaczone przez państwo organy niepaństwowe.
- (129) Trybunał potwierdził to w sprawie Vent de Colère! ⁽⁷⁸⁾, w której w szczególności stwierdził, że nie można było wykluczyć interwencji za pomocą zasobów państwowych tylko dlatego, że część pozyskanych zasobów nie była składana w Caisse des Dépôts et Consignations, lecz była przechowywana przez przedsiębiorstwa, które były zobowiązane do poboru energii ze źródeł odnawialnych po cenach gwarantowanych.
- (130) Trybunał wykluczył przekazanie zasobów państwowych wyłącznie w bardzo konkretnych okolicznościach: Trybunał orzekł na przykład, że decyzja organu władzy krajowej rozszerzająca na wszystkie należące do danej branży przedsiębiorstwa zakres stosowania porozumienia, które ustanawia składkę w ramach uznanej przez organ władzy krajowej organizacji międzybranżowej, która to składka staje się w ten sposób obowiązkowa, a jej celem jest umożliwienie prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych, nie stanowi pomocy państwa ⁽⁷⁹⁾. W tym kontekście Trybunał stwierdził, że środek ten nie był finansowany z zasobów państwowych, ponieważ

⁽⁶⁹⁾ Wyrok z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99, Francja przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2002:294, pkt 36; Wyrok z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-206/06, Essent Netwerk Noord i in., ECLI:EU:C:2008:413, pkt 70; Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie C-262/12, Association Vent de Colère!, ECLI:EU:C:2013:851, pkt 19–21; wyrok z dnia 13 września 2017 r. w sprawie C-329/15, ENEA, ECLI:EU:C:2017:671, pkt 25; zob. również wyrok z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-677/11, Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE, ECLI:EU:C:2013:348, pkt 34, oraz wyrok z dnia 19 marca 2013 r. w sprawach C-399/10 P i C-401/10 P, Bouygues Télécom przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2013:175, pkt 100.

⁽⁷⁰⁾ Wyrok z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie T-358/94, Air France przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:1996:194, pkt 63–65; wyrok z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie C-656/15 P, Komisja Europejska/TV2/Danmark, ECLI:EU:C:2017:836, pkt 48.

⁽⁷¹⁾ Wyrok z dnia 27 września 2012 r. w sprawie T-139/09, Francja przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2012:496.

⁽⁷²⁾ Wyrok Sądu z dnia 27 września 2012 r., Francja przeciwko Komisji, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496, pkt 61.

⁽⁷³⁾ Wyrok z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie T-358/94, Air France przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:1996:194, pkt 65–67; Wyrok z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99, Francja przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2002:294, pkt 37; Wyrok z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-677/11, Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE, ECLI:EU:C:2013:348, pkt 35.

⁽⁷⁴⁾ Por. wyrok z dnia 22 marca 1977 r. w sprawie C-78/76, Steinike & Weinlig, ECLI:EU:C:1977:52, pkt 21; wyrok z dnia 17 marca 1993 r. w sprawach C-72/91 i C-73/91, Sloman Neptun, ECLI:EU:C:1993:97, pkt 19, oraz wyrok z dnia 10 maja 2016 r. w sprawie T-47/15, Niemcy przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2016:281, pkt 81; wyrok z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie C-657/15 P, Komisja Europejska/TV2/Danmark, ECLI:EU:C:2017:837, pkt 36.

⁽⁷⁵⁾ Wyrok z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-206/06, Essent Netwerk Noord i in., ECLI:EU:C:2008:413.

⁽⁷⁶⁾ Wyrok z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-206/06, Essent Netwerk Noord i in., ECLI:EU:C:2008:413, pkt 74.

⁽⁷⁷⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-206/06, Essent Netwerk Noord i in., ECLI:EU:C:2008:413, pkt 66.

⁽⁷⁸⁾ Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie C-262/12, Association Vent de Colère!, ECLI:EU:C:2013:851, pkt 27.

⁽⁷⁹⁾ Wyrok z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-677/11, Doux Élevage, ECLI:EU:C:2013:348; wyrok z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-345/02, Pearle, ECLI:EU:C:2004:448.

o wykorzystaniu wpływów z tej składki, które były przeznaczone wyłącznie na realizację celów określonych przez samą organizację międzybranżową, decydowało nie państwo, lecz organizacja międzybranżowa. W rezultacie zasoby te nie podlegały stale kontroli publicznej i nie pozostawały do dyspozycji organów państwowych.

- (131) W sprawie PreussenElektra Trybunał orzekł, że ustawa o zasilaniu energią elektryczną⁽⁸⁰⁾ w wersji obowiązującej w 1998 r. nie przewidywała istnienia żadnej jednostki wyznaczonej lub utworzonej w celu zarządzania pomocą⁽⁸¹⁾. Wniosek ten opierał się na stwierdzeniu, że ustawa o zasilaniu energią elektryczną wprowadzała system, który w bezpośredni sposób zobowiązywał przedsiębiorstwa zajmujące się zaopatrzeniem w energię elektryczną i nadrzędne w strukturze sieciowej przedsiębiorstwa eksploatujące sieci energetyczne do zakupu energii elektrycznej wytworzonej ze źródeł odnawialnych po ustalonej cenie, lecz nie wyznaczała żadnej jednostki odpowiedzialnej za przetwarzanie płatności⁽⁸²⁾. Ustawa o zasilaniu energią elektryczną odnosiła się do wielu różnych stosunków dwustronnych pomiędzy producentami a dostawcami energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Wówczas nie istniała żadna ustalona przez państwo dopłata mająca na celów wyrównanie wynikającego z obowiązku realizacji dostaw obciążenia finansowego dostawców energii elektrycznej. Dlatego nie została wyznaczona żadna jednostka odpowiedzialna za zarządzanie taką dopłatą i odnośnymi przepływami finansowymi.
- (132) Z kolei w sprawie Vent de Colère! Trybunał wyraził opinię, że wsparcie francuskie różni się od przedmiotu sprawy PreussenElektra w dwóch obszarach: w sprawie PreussenElektra przedsiębiorstwa prywatne nie były upoważnione przez państwo członkowskie do zarządzania zasobami państwowymi, ale miały obowiązek zakupu energii za pomocą własnych środków finansowych. Oprócz tego w sprawie PreussenElektra nie istniał żaden mechanizm, który został utworzony i był regulowany przez państwo na potrzeby wyrównania kosztów dodatkowych wynikających ze wspomnianego obowiązku zakupu i za którego pomocą państwo gwarantowało prywatnym dostawco objętym obowiązkiem zakupu całkowite pokrycie ich dodatkowych kosztów⁽⁸³⁾.
- (133) Niedawno Trybunał potwierdził to zróżnicowane podejście do badania istnienia zasobów państwowych. W sprawie ENEA S.A. Trybunał orzekł, że środek krajowy, na którego podstawie przedsiębiorstwa prywatne i publiczne są zobowiązane do zakupu energii wytwarzanej w procesie kogeneracji, nie stanowi pomocy państwa ani pomocy udzielanej z zasobów państwowych, jeżeli nie można całkowicie przenieść dodatkowych kosztów wynikających z obowiązku zakupu na odbiorcę końcowego, nie jest pobierana żadna narzucona przez państwo opłata służąca sfinansowaniu tych kosztów oraz nie istnieje również żaden mechanizm umożliwiający całkowite wyrównanie tych kosztów⁽⁸⁴⁾.
- (134) Uwzględniając wspomniane zasady, podczas badania, czy do sfinansowania całkowitego zwolnienia na podstawie § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011 wykorzystane zostały zasoby państwowe, należy dokonać rozróżnienia pomiędzy finansowaniem całkowitego zwolnienia w 2011 r. a finansowaniem zwolnienia w latach 2012–2013, tzn. po wprowadzeniu dopłaty z § 19.

5.1.4.1. *Finansowanie z zasobów państwowych po wprowadzeniu dopłaty z § 19 przez BNetzA (w latach 2012–2013)*

- (135) Na podstawie mechanizmu wyrównawczego opisanego w sekcji 2.4, zgodnie z § 19 ust. 2 zdania szóste i siódme StromNEV 2011, BNetzA zobowiązała na mocy decyzji z dnia 14 grudnia 2011 r. operatorów sieci dystrybucyjnych do pobierania dopłaty z § 19 od odbiorców końcowych i przekazywania co miesiąc przychodów z tej dopłaty operatorom sieci przesyłowych.
- (136) Komisja wyjaśniła w motywach 49–84 decyzji o wszczęciu postępowania, dlaczego całkowite zwolnienie było jej zdaniem finansowane z zasobów państwowych. Jej uzasadnienie brzmiało:
- Całkowite zwolnienie odpowiada polityce prowadzonej przez państwo.
 - Operatorzy sieci mają zagwarantowane ustawowo, że ich straty finansowe wynikające z całkowitego zwolnienia z opłat za użytkowanie sieci zostaną w całości wyrównane przez dopłatę do zużycia energii elektrycznej przez użytkowników sieci, tzn. nie muszą oni finansować całkowitego zwolnienia z własnych środków finansowych.
 - Operatorom sieci przesyłowych powierzono zarządzanie strumieniami finansowymi wynikającymi ze zwolnienia oraz dopłaty z § 19.

⁽⁸⁰⁾ Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 2633.

⁽⁸¹⁾ Wyrok z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98, PreussenElektra, ECLI:EU:C:2001:160, pkt 58 i 59.

⁽⁸²⁾ Wyrok z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98, PreussenElektra, ECLI:EU:C:2001:160, pkt 56. Zob. także wyrok z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-206/06, Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413, pkt 74, w którym Trybunał zwraca uwagę na fakt, że w sprawie PreussenElektra przedsiębiorstwa nie były zobowiązane przez państwo do zarządzania zasobami państwowymi.

⁽⁸³⁾ Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie C-262/12, Association Vent de Colère!, ECLI:EU:C:2013:851, pkt 34–36.

⁽⁸⁴⁾ Wyrok z dnia 13 września 2017 r. w sprawie C-329/15, ENEA, ECLI:EU:C:2017:671, pkt 30.

- d) Operatorzy sieci przesyłowych nie mogą wykorzystywać przychodów z tej dopłaty według własnego uznania, ponieważ dopłata ta służy wyłącznie do pokrycia strat finansowych wynikających ze zwolnienia: wszelkie nadwyżki dochodów z dopłaty muszą zostać odliczone od dopłat płatnych w kolejnych latach.
- e) Dopłata z § 19 nie stanowi żadnej zapłaty za usługę lub towar.
- (137) Komisja nie podziela stanowiska Niemiec i zainteresowanych stron, że całkowite zwolnienie można uznać za środek niefinansowany z zasobów państwowych, ponieważ środki wykorzystywane do finansowania tego zwolnienia nie są przekazywane poprzez budżet państwa. Jak określono w motywach 125–129, Trybunał wielokrotnie orzekał, że pojęcie zasobów państwowych jest również spełnione, gdy pomoc jest finansowana ze środków prywatnych, które należy zapłacić na podstawie obowiązku nałożonego przez państwo oraz które rozdziela się i którymi zarządza się zgodnie z postanowieniami określonego aktu prawnego. Według Trybunału w przypadku takiego mechanizmu finansowania należy założyć przekazywanie zasobów państwowych, mimo że zasobami nie zarządzają władze, lecz organy niepaństwowe wyznaczone przez państwo.
- (138) Komisja uważa, że utrata przychodów wynikająca z całkowitego zwolnienia z opłat za użytkowanie sieci w latach 2012–2013 została całkowicie przeniesiona na odbiorców końcowych za pośrednictwem szeroko zakrojonego mechanizmu wyrównawczego, finansowanego z opłaty nałożonej przez państwo na odbiorców końcowych.
- (139) Jak określono w motywach 35–39, ramy prawne obowiązujące w latach 2012–2013 przewidywały mechanizm finansowania, który wyrównywał mniejsze przychody operatora, do którego sieci byli podłączeni duzi odbiorcy energii elektrycznej objęci zwolnieniem z opłat za użytkowanie sieci. Operatorzy sieci przesyłowych musieli zwrócić operatorom sieci dystrybucyjnych utracone przychody i wyrównać między sobą to dodatkowe obciążenie finansowe. Zgodnie z decyzją BNetzA z dnia 14 grudnia 2011 r., która została wydana na podstawie § 29 ust. 1 EnWG i § 30 ust. 2 pkt 6 StromNEV 2011, operatorzy sieci przesyłowych otrzymali poprzez dopłatę z § 19 wyrównanie za to obciążenie finansowe.
- (140) Dopłata z § 19 była opłatą parafiskalną pobieraną od odbiorców końcowych. Nie była ona zatem częścią ogólnego systemu opłat za użytkowanie sieci, jak stwierdziły zainteresowane strony w swoich uwagach. Agencja BNetzA wyjaśniła w swojej decyzji z 14 grudnia 2011 r., że dopłata z § 19 ma szczególny cel (wyrównanie mniejszych przychodów operatorów sieci przesyłowych) i dlatego nie jest ogólną opłatą za użytkowanie sieci, lecz „inną opłatą” w rozumieniu art. 17 ust. 8 StromNEV, którą pobiera się oddzielnie od ogólnych opłat za użytkowanie sieci. Potwierdziły to różne sądy niemieckie: Trybunał Federalny w szczególności stwierdził, że dopłata z § 19 nie jest opłatą za użytkowanie sieci, lecz podatkiem, który ma służyć pokryciu mniejszych przychodów wynikających z całkowitego zwolnienia na podstawie § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011 (zob. motywy 52–53 niniejszej decyzji).
- (141) Dopłata z § 19 jest podatkiem nałożonym przez państwo. Została ona przewidziana w StromNEV 2011 i następnie wprowadzona na mocy wiążącej decyzji BNetzA. Ten wyższy urząd federalny wykonuje zadania administracyjne i regulacyjne oraz podlega nadzorowi Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Energii. Jego przewodniczący i wiceprzewodniczący są mianowani przed ministra, podczas gdy jego rada składa się z przedstawicieli Bundesratu i Bundestagu ⁽⁸⁵⁾.
- (142) Zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi operatorom sieci zlecono pobieranie dopłaty z § 19 i zarządzanie nią. W tym kontekście należy przypomnieć, iż Trybunał wielokrotnie orzekał, że przedsiębiorstwo prywatne może zostać upoważnione do zarządzania zasobami państwowymi. Ponadto z wyroku w sprawie Essent wynika, że zarządzanie dopłatą można powierzyć również kilku przedsiębiorstwom.
- (143) Po pierwsze operatorzy sieci dystrybucyjnych i operatorzy sieci przesyłowych byli zobowiązani do pobierania dopłaty z § 19 od odbiorców końcowych i operatorzy sieci dystrybucyjnych musieli później przekazywać przychody z tej dopłaty operatorom sieci przesyłowych.
- (144) Po drugie operatorzy sieci przesyłowych mogli wykorzystać przychody z dopłaty z § 19 wyłącznie na potrzeby rekompensaty za przychody utracone w wyniku zwolnienia dużych odbiorców energii elektrycznej na podstawie § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011 oraz na potrzeby zastosowania wyrównania między sobą (por. motyw 35 niniejszej decyzji). Można to rozpoznać po tym, że wysokość dopłaty z § 19 została dostosowana do wysokości środków niezbędnych w związku z całkowitym zwolnieniem. W szczególności wszystkie przychody osiągnięte w roku x, które przekraczały kwotę wymaganą do zapewnienia rekompensaty za takie obciążenie finansowe, prowadziły do obniżenia dopłaty w roku x+2 (zob. motyw 39). W związku z tym Komisja nie zgadza się z władzami niemieckimi i zainteresowanymi stronami, które twierdziły, że operatorzy sieci mogli wykorzystywać przychody z dopłaty z § 19 według własnego uznania.

⁽⁸⁵⁾ Zob. § 1, 3, 4 i 5 ustawy o Federalnej Agencji ds. Sieci Elektrycznych, Gazowych, Telekomunikacyjnych, Pocztowych i Kolejowych z dnia 7 lipca 2005 r. (Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 1970, 2009).

- (145) W świetle powyższego uznaje się, że wprowadzenie dopłaty z § 19 umożliwiło zapewnienie operatorom sieci pełnej rekompensaty za mniejsze przychody wynikające z całkowitego zwolnienia na podstawie § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011; w rezultacie omawiana sytuacja dotyczy innej kwestii niż sprawy PreussenElektra i ENEA ⁽⁸⁶⁾, w których przypadku przedsiębiorstwa mające obowiązek poboru energii elektrycznej musiały finansować wypełnianie tego obowiązku z własnych środków i nie mogły przenieść odnośnych kosztów na swoich klientów.
- (146) Ponadto odrzucono stanowisko zainteresowanych stron, że przychody z dopłaty z § 19 niekoniecznie musiały być wykorzystywane na finansowanie całkowitego zwolnienia na podstawie § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011. Mianowicie całkowite zwolnienie mogło być finansowane od 2012 r. wyłącznie za pośrednictwem dopłaty z § 19, która była obliczona w taki sposób, aby jej wysokość dokładnie odpowiadała potrzebom finansowym wynikającym z całkowitego zwolnienia.
- (147) W związku z tym Komisja potwierdza swój wniosek, że korzyść przyznaną dużym odbiorcom energii elektrycznej w formie całkowitego zwolnienia w latach 2012–2013 należy uznać za korzyść finansowaną przy użyciu zasobów państwowych.

5.1.4.2. *Finansowanie z zasobów państwowych przed wprowadzeniem dopłaty z § 19 (2011 r.)*

- (148) Podczas gdy całkowite zwolnienie na podstawie § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011 obowiązywało od dnia 1 stycznia 2011 r., dopłata z § 19 weszła w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2012 r. (zob. motyw 40). W związku z tym w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości, że zwolnienia przyznane w 2011 r. również mogły być finansowane z zasobów państwowych, oraz wezwała władze niemieckie do udostępnienia dodatkowych informacji na temat finansowania całkowitego zwolnienia w 2011 r.
- (149) Uwzględniając dodatkowe informacje przekazane przez władze niemieckie oraz uwagi zainteresowanych stron, Komisja nie uważa, aby w przypadku stosowanego w 2011 r. mechanizmu finansowana użyto zasobów państwowych.
- (150) Jak wyjaśniły władze niemieckie (zob. motyw 77) i BNetzA wyraźnie stwierdziła w swojej decyzji z dnia 14 grudnia 2011 r., w 2011 r. nie zastosowano żadnego mechanizmu wyrównawczego i rozliczeniowego. Wtedy w szczególności zdania szóste i siódme zawarte w § 19 ust. 2 StromNEV 2011 nie miały jeszcze zastosowania. W związku z tym straty, które powstały w 2011 r. ze względu na całkowite zwolnienie, nie zostały wyrównane przez szeroko zakrojony mechanizm wyrównawczy, ani – zważywszy na fakt, że w 2011 r. nie była pobierana dopłata z § 19 – nie zostały przeniesione w formie nałożonej przez państwo opłaty na odbiorców końcowych.
- (151) Jak BNetzA określiła w swojej decyzji z dnia 14 grudnia 2011 r., w 2011 r. operatorzy sieci przesyłowych i operatorzy sieci dystrybucyjnych musieli pokryć utratę przychodów, która wynikała z całkowitego zwolnienia, z własnych środków.
- (152) Operatorzy mogli wykazać te straty na swoich rachunkach do regulowania kwot (niem. Regulierungskonto), które zostały utworzone na podstawie ARegV 2011, jako koszty. Jak określono w motywie 47, przychodów utraconych w 2011 r. nie można było jednak wyrównać poprzez dostosowanie pobieranych w 2011 r. opłat za użytkowanie sieci, ponieważ opłaty za użytkowanie muszą zostać ustalone wcześniej i nie można dostosowywać ich w ciągu roku. Mniejsze przychody musiały być księgowane na rachunku do regulowania kwot, jeżeli inne dodatkowe przychody (np. własne środki operatorów sieci przesyłowych i operatorów sieci dystrybucyjnych) nie zostały wyrównane w 2011 r. W przypadku gdy utracone w 2011 r. przychody zostały wyrównane pod koniec okresu regulacyjnego w 2013 r. przez dodatkowe przychody z innych lat należących do tego okresu regulacyjnego, nie przeprowadzono żadnego wyrównania strat i straty pokryli operatorzy sieci przesyłowych i operatorzy sieci dystrybucyjnych z własnych środków. Utracone w 2011 r. przychody mogły doprowadzić do wyrównania w kolejnym okresie regulacyjnym tylko wtedy, gdy nie można było wyrównać mniejszych przychodów dodatkowymi przychodami w okresie regulacyjnym kończącym się w 2013 r. Jednak nawet w takim przypadku nie było gwarancji całkowitego wyrównania. Wysokość wyrównania zależała w dużej mierze od innych czynników, w szczególności od wydajności (lub niedostatecznej wydajności) operatorów sieci przesyłowych i operatorów sieci dystrybucyjnych, ponieważ ARegV opiera się nie na kosztach rzeczywistych, lecz na idealnych kosztach wydajnie funkcjonującego przedsiębiorstwa.
- (153) Operatorzy sieci nie mieli zatem gwarancji, że spadek ich przychodów wynikający z całkowitego zwolnienia w 2011 r. zostanie wyrównany. W związku z tym operatorzy sieci musieli sfinansować całkowite zwolnienie w 2011 r. z własnych środków.

⁽⁸⁶⁾ Wyrok z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98, PreussenElektra, ECLI:EU:C:2001:160, i wyrok z dnia 13 września 2017 r. w sprawie C-329/15, ENEA, ECLI:EU:C:2017:671.

- (154) Komisja stwierdza zatem, że korzyść, która została przyznana dużym odbiorcom energii elektrycznej poprzez całkowite zwolnienie z opłat za użytkowanie sieci w 2011 r., została sfinansowana z własnych środków operatorów sieci, a nie z zasobów państwowych⁽⁸⁷⁾.

5.1.5. WPLYW NA WYMIANĘ HANDLOWĄ MIĘDZY PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

- (155) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału do celów zakwalifikowania środka krajowego jako pomocy państwa nie jest konieczne stwierdzenie faktycznego wpływu rzeczowej pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi, lecz jedynie zbadanie, czy pomoc może mieć wpływ na tę wymianę handlową⁽⁸⁸⁾. Zwłaszcza jeżeli pomoc udzielona przez państwo członkowskie wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do pozycji zajmowanej przez inne przedsiębiorstwa konkurencyjne w wewnątrzspółnotowej wymianie handlowej, należy uznać, że ma ona wpływ na tę wymianę⁽⁸⁹⁾.
- (156) Jak określono powyżej, większość przedsiębiorstw, których dotyczy niniejsza decyzja, działa w przemyśle chemicznym (w tym również producenci gazów przemysłowych), przemyśle papierniczym, tekstylnym, stalowym, naftowym, szklarskim i metali nieżelaznych. Niektórzy beneficjenci pomocy prowadzi również centra obliczeniowe i świadczy odpowiednie usługi. We wszystkich tych branżach dochodzi do wymiany handlowej między państwami członkowskimi i do transgranicznego obrotu towarowego. Ponieważ przedsiębiorstwa, których dotyczy niniejsza decyzja, zostały zwolnione z kosztów (opłat za użytkowanie sieci), które przedsiębiorstwo z tej samej branży, działające w innym państwie członkowskim, musiałyby ponieść w normalnym warunkach, całkowite zwolnienie wzmocniło pozycję zwolnionych przedsiębiorstw w stosunku do ich konkurencji w ramach wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej. W związku z tym całkowite zwolnienie mogło wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

5.1.6. WPLYW NA KONKURENCJĘ

- (157) Środek państwowy uważa się za środek, który zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, jeżeli może on poprawić pozycję konkurencyjną beneficjenta w stosunku do jego konkurencji⁽⁹⁰⁾.
- (158) W branżach przemysłu przetwórczego, w których zasadniczo działają przedsiębiorstwa zwolnione z dopłaty, oraz na rynku centrów obliczeniowych panuje konkurencja. W wielu z tych branż koszty energii elektrycznej stanowią dużą część kosztów produkcji, jak potwierdziły władze niemieckie w swoim piśmie z dnia 6 grudnia 2013 r. skierowanym do przedstawicieli przemysłu papierniczego, cementowego, chemicznego i aluminiowego oraz innych branż metalowych. Całkowite zwolnienie zmniejsza koszty produkcji zwolnionych przedsiębiorstw. W związku z tym może ono wpływać na poprawę pozycji konkurencyjnej zwolnionych przedsiębiorstw w stosunku do ich konkurencji w innych państwach członkowskich. Poza tym całkowite zwolnienie mogło poprawić ich pozycję konkurencyjną w stosunku do przedsiębiorstw z tej samej branży, które nie osiągnęły rocznego zużycia energii elektrycznej w wysokości 10 GWh i na poziomie 7 000 godzin użytkowania. Całkowite zwolnienie grozi zatem zakłóceniem konkurencji.
- (159) Stwierdza się, że biorąc pod uwagę argument, iż koszty energii elektrycznej są w Niemczech wyższe niż w innych państwach członkowskich, nie można wykluczyć ani wpływu na wymianę handlową, ani zakłócenia konkurencji. Zgodnie z § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011 duży odbiorcy energii elektrycznej zostali całkowicie zwolnieni z opłat za użytkowanie sieci. W rezultacie odbiorcy ci nie zostali obciążeni finansowo za korzystanie z sieci elektrycznej, podczas gdy ich konkurencja w innych państwach członkowskich musiała uiszczać opłaty za użytkowanie sieci. Ponadto Trybunał już orzekł, że fakt, iż państwo członkowskie próbuje zbliżyć, przez jednostronne rozwiązania, warunki konkurencji istniejące w jednym z sektorów gospodarczych do warunków przeważających w innych państwach członkowskich, nie może pozbawić tego rozwiązania charakteru pomocy⁽⁹¹⁾.

5.1.7. STWIERDZENIE ISTNIENIA POMOCY

- (160) Całkowite zwolnienie dużych odbiorców energii elektrycznej wykazujących roczne zużycie energii elektrycznej powyżej 10 GWh i na poziomie co najmniej 7 000 godzin użytkowania z opłat za użytkowanie sieci w latach 2012–2013 stanowi pomoc, jeżeli odbiorcy ci zostali w ten sposób zwolnieni z kosztów obsługi sieci spowodowanych ich zużyciem energii elektrycznej oraz z minimalnej kwoty 20 % opublikowanych opłat za użytkowanie sieci.
- (161) Całkowite zwolnienie w 2011 r. nie było finansowane z zasobów państwowych i w związku z tym nie stanowi pomocy państwa.

⁽⁸⁷⁾ Zob. wyrok z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98, PreussenElektra, ECLI:EU:C:2001:160, i wyrok z dnia 13 września 2017 r. w sprawie C-329/15, ENEA, ECLI:EU:C:2017:671.

⁽⁸⁸⁾ Wyrok z dnia 8 maja 2013 r. w sprawach C-197/11 i C-203/11, Libert i in., ECLI:EU:C:2013:288, pkt 76.

⁽⁸⁹⁾ Wyrok z dnia 8 maja 2013 r. w sprawach C-197/11 i C-203/11, Libert i in., ECLI:EU:C:2013:288, pkt 77.

⁽⁹⁰⁾ Wyrok z dnia 17 września 1980 r. w sprawie C-730/79, Philip Morris, ECLI:EU:C:1980:209, pkt 11.

⁽⁹¹⁾ Wyrok z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie C-172/03, Wolfgang Heiser przeciwko Urzędowi Skarbowemu Innsbruck, ECLI:EU:C:2004:678, pkt 54.

5.2. NIEZGODNOŚĆ Z PRAWEM

- (162) Ponieważ Niemcy nie zgłosiły przedmiotowego środka Komisji do zatwierdzenia przed jego realizacją, naruszyły art. 108 ust. 3 TFUE. W rezultacie środek ten stanowi pomoc państwa niezgodną z prawem.

5.3. ZGODNOŚĆ Z RYNKIEM WEWNĘTRZNYM

- (163) Omówione poniżej badanie zgodności dotyczy wyłącznie całkowitego zwolnienia dużych odbiorców energii elektrycznej w latach 2012–2013, o ile stanowi ono pomoc państwa (zob. motyw 160).
- (164) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy całkowite zwolnienie dużych odbiorców energii elektrycznej z opłat za użytkowanie sieci można uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Z tego względu Komisja zwróciła się do Niemiec o przekazanie dodatkowych uwag dotyczących zgodności całkowitego zwolnienia z rynkiem wewnętrznym.
- (165) Władze niemieckie stwierdziły, że całkowite zwolnienie na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) lub c) TFUE można uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym, ponieważ służy ono realizacji następujących celów:
- zapewnienie bezpieczeństwa dostaw,
 - wsparcie odnawialnych źródeł energii,
 - wprowadzanie systemu dostępu do sieci bez dyskryminacji pomiędzy użytkownikami sieci zgodnie z art. 32 dyrektywy 2009/72/WE,
 - zapewnienie zgodnie z art. 14 rozporządzenia (WE) nr 714/2009, że opłaty za użytkowanie sieci odzwierciedlają faktycznie poniesione koszty.
- (166) Ogólnie Niemcy wyraziły również opinię, że całkowite zwolnienie wzmacnia konkurencyjność europejskiego przemysłu i jest zgodne z celem Unii dotyczącym reindustrializacji Europy.

5.3.1. ZGODNOŚĆ W ŚWIETLE ART. 107 UST. 3 LIT. b) TFUE

- (167) W odniesieniu do pierwszego argumentu, za którego pomocą Niemcy uzasadniają zgodność, należy zauważyć, że całkowite zwolnienie nie jest powiązane ze specyficznym i konkretnym „ważnym projektem stanowiącym przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania”. Niemcy nie opisały żadnego tego rodzaju projektu, który powinien być wspierany poprzez całkowite zwolnienie. Ponadto władze niemieckie nie przedstawiły żadnych informacji, które potwierdzałyby, że całkowite zwolnienie przeciwdziała poważnemu zakłóceniu gospodarki Niemiec. W związku z tym nie można uzasadnić całkowitego zwolnienia na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

5.3.2. ZGODNOŚĆ W ŚWIETLE ART. 107 UST. 3 LIT. c) TFUE

- (168) Art. 107 ust. 1 TFUE przewiduje ogólny zakaz udzielania pomocy państwa na terytorium Unii. Komisja może jednak – bezpośrednio na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE – uznać środek pomocy za zgodny z rynkiem wewnętrznym, jeżeli służy on jasno określonej celowi polegającemu na wspólnym interesie ⁽⁹²⁾ i przyczynia się do jego osiągnięcia, jeżeli jest on niezbędny do realizacji tego celu, wywołuje efekt zachęty, jest adekwatny oraz jego pozytywny wpływ na realizację wspólnego celu przeważa nad negatywnym wpływem na konkurencję i wymianę handlową.
- (169) Dowód zgodności środka pomocy z rynkiem wewnętrznym musi zostać przedstawiony przez państwo członkowskie ⁽⁹³⁾.
- (170) Ponieważ Niemcy stwierdziły, że całkowite zwolnienie przyczynia się do wsparcia wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i do bezpieczeństwa dostaw, Komisja sprawdziła, czy przedmiotowa pomoc podlega zakresowi stosowania wytycznych wspólnotowych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska ⁽⁹⁴⁾ (dalej: „wytyczne dotyczące ochrony środowiska”). Wytyczne dotyczące ochrony środowiska nie zawierają jednak żadnych kryteriów zgodności dla środków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa dostaw. Jeżeli chodzi o wsparcie wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, wytyczne dotyczące ochrony środowiska zawierają jedynie kryteria dotyczące zgodności pomocy na rzecz wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (sekcja 1.5.6 wytycznych dotyczących ochrony środowiska). Kryteria te nie dotyczą jednak środków takich jak omawiany

⁽⁹²⁾ Wyrok z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie T-162/06, Kronoply przeciwko Komisji, EU:T:2009:2, w szczególności pkt 65, 66, 74 i 75; wyrok z dnia 8 czerwca 1995 r. w sprawie T-459/93, Siemens przeciwko Komisji, EU:T:1995:100, pkt 48.

⁽⁹³⁾ Wyrok z dnia 28 kwietnia 1993 r. w sprawie C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, pkt 20; wyrok z dnia 15 czerwca 2005 r. w sprawie T-171/02, Regione autonoma della Sardegna przeciwko Komisji, EU:T:2005:219, pkt 166–168.

⁽⁹⁴⁾ Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska (Dz.U. C 82 z 1.4.2008, s. 1).

środek, który polega na zwolnieniu odbiorców energii elektrycznej z opłat za użytkowanie sieci w celu „zaferowania im zachęty” do pozostania podłączonymi do sieci, tak aby zwiększyć prawdopodobieństwo, że odbiorcy będą też zużywać energię elektryczną, gdy będzie ona wytwarzana ze źródeł odnawialnych. W związku z tym wytyczne dotyczące ochrony środowiska nie mają zastosowania do środka, o którym mowa. Z tego względu Komisja zbadała zgodność całkowitego zwolnienia bezpośrednio na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

5.3.2.1. *Cel leżący we wspólnym interesie i odpowiedzialność pomocy*

5.3.2.1.1. **Przestrzeganie europejskich przepisów prawa dotyczących opłat za użytkowanie sieci**

- (171) W odniesieniu do tego argumentu należy zwrócić uwagę na stwierdzenia przedstawione w motywach 85–121. Wykazują one, że całkowite zwolnienie, które zostało przyznane dużym odbiorcom energii elektrycznej kwalifikującym się do uzyskania wsparcia w latach 2011–2013, przyniosło tym odbiorcom selektywną korzyść, ponieważ zostali oni zwolnieni również z kosztów obsługi sieci, które wynikają z ich zużycia energii elektrycznej. Nie jest to zgodne ani z celem określonym w art. 14 rozporządzenia (WE) nr 714/2009, według którego opłaty za użytkowanie sieci powinny odzwierciedlać faktycznie ponoszone koszty, ani z zasadą niedyskryminacji. W związku z tym Komisja nie podziela zdania Niemiec, że całkowite zwolnienie przyczynia się do realizacji tych celów ani że jest ono wymagane na mocy europejskich przepisów prawa.

5.3.2.1.2. **Wsparcie bezpieczeństwa dostaw i odnawialnych źródeł energii**

- (172) Niemcy twierdzą, że całkowite zwolnienie przyczyniło się do bezpieczeństwa dostaw i wsparcia odnawialnych źródeł energii w trzech wymiarach (zob. motyw 165):

— Duży odbiór energii elektrycznej świadczyli w latach 2011–2013, zanim można było wdrożyć inne środki służące stabilizacji sieci, usługę niezbędną dla zapewnienia stabilności. Nieustanny i stały pobór energii przez dużych odbiorców energii elektrycznej zwolnionych z opłat za użytkowanie sieci odciąża i stabilizuje sieć. Przewidywalność stałego poboru energii, który jest objęty zwolnieniem, przyczynia się do efektywnego wykorzystywania zdolności wytwórczych i rzadziej dochodzi do wahań częstotliwości i napięcia. W rezultacie utrzymuje się mniej rezerw i wykorzystuje mniej energii bilansującej. Niemcy zaznaczyły również, że duży odbiór energii elektrycznej, którzy zostali zwolnieni z opłat za użytkowanie sieci, często są zlokalizowani w pobliżu dużych elektrowni. Ze względu na stosunkowo niewielką odległość podczas transportu energii powstają mniejsze straty, jak również mniejsze jest zapotrzebowanie na środki operacyjne niezbędne do zapewnienia mocy biernej. Poza tym zainteresowane strony podkreśliły, że duży odbiór energii elektrycznej są często uwzględnieni – bez umowy i jakiegokolwiek rekompensaty – w pięciostopniowym planie wyłączenia obciążenia, realizowanym przez operatorów sieci przesyłowych. Niektóre zainteresowane strony poinformowały, że odbiorcy końcowi muszą uwzględniać specyfikacje techniczne, jeżeli chcą zostać podłączeni do sieci. W tym celu muszą oni podjąć pewne inwestycje na rzecz poprawy regulacji napięcia, za które nie otrzymują jednak rekompensaty.

— Niemcy podnoszą ponadto, że elektrownie podstawowego obciążenia były konieczne dla bezpiecznego funkcjonowania sieci ze względu na świadczone przez nie ważne usługi systemowe, gdy nastąpił gwałtowny rozwój wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i nie istniały jeszcze żadne rozwiązania zapewniające elastyczność (np. sterowanie obciążeniem⁽⁹⁵⁾). Zważywszy na rosnący udział energii ze źródeł odnawialnych duży odbiór energii elektrycznej byli niezbędni dla utrzymania tych konwencjonalnych elektrowni.

— Jednocześnie Niemcy twierdzą, że stały pobór energii przez dużych odbiorców energii elektrycznej zapewnił, że energia ze źródeł odnawialnych, która została wyprodukowana, zawsze była zużywana. To z kolei zmniejszyło zapotrzebowanie na (kolejne i droższe) środki stabilizujące (ograniczające). W ten sposób wniesiono wkład w transformację sektora energetycznego oraz we wspieranie odnawialnych źródeł energii.

- (173) Ogólnie należy odnotować, że zamierzone zapewnienie bezpieczeństwa dostaw i wsparcie odnawialnych źródeł energii zostały uznane za cele leżące we wspólnym interesie⁽⁹⁶⁾.

⁽⁹⁵⁾ Za sterowanie obciążeniem uznaje się rozbieżności w zakresie zużycia energii elektrycznej przez odbiorców końcowych względem ich normalnych profili zużycia w odpowiedzi na zmiany cen energii elektrycznej wraz z wpływem czasu (zmniejszenie zużycia w przypadku wysokich cen i zwiększenie zużycia w przypadku niskich cen).

⁽⁹⁶⁾ Więcej informacji na temat bezpieczeństwa dostaw zob. art. 194 ust. 1 lit. b) TFUE i art. 3 ust. 11 dyrektywy 2009/72/WE oraz wyrok Trybunału z dnia 22 października 2013 r. w sprawach od C-105/12 do C-107/12, Królestwo Niderlandów przeciwko Essent i in., ECLI: EU:C:2013:677, pkt 59; więcej informacji na temat wsparcia odnawialnych źródeł energii elektrycznej zob. art. 194 ust. 1 lit. c) TFUE i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 16), pkt 48 wytycznych dotyczących ochrony środowiska oraz motyw 231 decyzji Komisji z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.38632 – Niemcy – Ustawa o odnawialnych źródłach energii – ustawa EEG z 2014 r. (Dz.U. C 325 z 2.10.2015, s. 4).

(174) Należy jednak stwierdzić, że nie zostały przedstawione wyraźne dowody na to, że całkowite zwolnienie w bezpośredni sposób przyczyniło się do osiągnięcia zamierzonych celów zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i wsparcia odnawialnych źródeł energii ani że było ono właściwe do osiągnięcia tych celów. Niemcy nie udowodniły w szczególności tego, że całkowite zwolnienie mogło przyczynić się do osiągnięcia tych celów oraz było do tego właściwe. Jak wyjaśniono dalej, całkowite zwolnienie doprowadziło do sprzecznych rezultatów, jeżeli chodzi o zamierzone cele, a być może nawet stanowiło przeszkodę w ich osiągnięciu.

5.3.2.1.2.1) *Stały pobór energii elektrycznej może utrudniać osiągnięcie celu wsparcia odnawialnych źródeł energii i bezpieczeństwa dostaw*

(175) Aby udowodnić, że całkowite zwolnienie na podstawie § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011 w latach 2011–2013 mogło przyczynić się do bezpieczeństwa dostaw i było właściwe dla osiągnięcia tego celu, Niemcy przytoczyły szereg właściwości dużych odbiorców energii elektrycznej, które ułatwiają zarządzanie siecią i przynoszą korzyści wszystkim użytkownikom sieci: ze względu na stabilny i przewidywalny pobór energii przez tych odbiorców potrzebnych jest mniej środków wyrównawczych, rezerw i działań polegających na powtarzaniu procedury rozdziału obciążeń (re-dispatch). Ponieważ odbiorcy ci są zwykle usytuowani bliżej elektrowni, w ich przypadku występują mniejsze straty transportowe i potrzebnych jest mniej instalacji kompensujących moc bierną.

(176) Twierdzi się, że właściwości te mogą obniżać koszty obsługi sieci i ułatwiać zarządzanie siecią, a w rezultacie mogą pośrednio ułatwiać operatorom sieci przesyłowym wywiązywanie się z obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Przy założeniu, że te same właściwości, które wykorzystano już do uzasadnienia indywidualnych opłat za użytkowanie sieci, mogą zostać uwzględnione jeszcze raz, aby stwierdzić, że zwolnienie służy realizacji celu leżącego we wspólnym interesie, zwolnienie nie byłoby w każdym razie ani konieczne, ani nie wywoływałoby dodatkowego efektu zachęty, ani nie byłaby zapewniona odpowiedniość pomocy (zob. sekcje 5.3.2.2–5.3.2.4). Oprócz tego zwolnienie i warunki jego udzielenia, jak opisano w dalszej części, mogą również utrudniać działania w zakresie elastyczności, które Niemcy wprowadziły w 2013 r. w celu wsparcia bezpieczeństwa dostaw (motyw 179), i zwiększać koszty wspierania odnawialnych źródeł energii (motyw 181). Z tych powodów nie można uznać przedmiotowego zwolnienia za właściwe dla realizacji celów w zakresie bezpieczeństwa dostaw i wspierania odnawialnych źródeł energii.

(177) Niemcy i zainteresowane strony twierdzą, że całkowite zwolnienie wywiera pozytywny wpływ na utrzymanie częstotliwości i napięcia.

(178) Zauważają jednak, że utrzymanie częstotliwości i napięcia nie jest usługą wykonywaną przez dużych odbiorców energii elektrycznej, lecz usługą wykonywaną przez konwencjonalne elektrownie, co przyznają w swoich wypowiedziach zarówno Niemcy, jak i zainteresowane strony. Przytaczają również argument, że duzi odbiorcy energii elektrycznej są potrzebni do utrzymania rentowności konwencjonalnych elektrowni. Argument ten został przeanalizowany w motywach 183–188, zaś Komisja odnosi się do swoich stwierdzeń w tej sprawie. W odniesieniu do pięciostopniowego planu wyłączenia obciążenia Komisja powołuje się na swój wniosek przedstawiony w motywie 97, według którego całkowite zwolnienie nie można postrzegać jako opłaty za udział w tym planie. W odniesieniu do instalacji, które duzi odbiorcy energii elektrycznej muszą zamontować, aby współczynnik zmiany, zgodnie z wymaganiami, pozostał w przedziale pomiędzy +0,9 a -0,9, stwierdzono już, że obowiązek ten powinien zapewniać bezpieczne i normalne zarządzanie siecią oraz powinien zostać nałożony nie tylko na dużych odbiorców energii elektrycznej, lecz również na wszystkich innych odbiorców, którzy chcą uzyskać dostęp do sieci (zob. motyw 99 i nast.). W rezultacie nie można postrzegać tego jako uzasadnienia zwolnienia dużych odbiorców energii elektrycznej z opłat za użytkowanie sieci.

(179) Należy również zauważyć, że zdaniem Niemiec całkowite zwolnienie przyczyniło się do bezpieczeństwa dostaw tylko w okresie przejściowym (2011–2013) do czasu, aż wprowadzono różne środki mające na celu zwiększenie elastyczności systemu energetycznego. Jednak Niemcy już w 2012 r. uchwaliły rozporządzenie w sprawie instalacji o zdolności wyłączania⁽⁹⁷⁾ (dalej: „AbLaV”), które zważywszy na uelastycznienie zapotrzebowania powinno umożliwiać zakup 3 gigawatów (dalej: „GW”) obciążenia o zdolności wyłączania. AbLaV, które opiera się na § 13 ust. 4a EnWG 2011, weszło w życie w 2013 r. (tzn. w ostatnim roku obowiązywania całkowitego zwolnienia). Celem AbLaV jest udostępnienie instalacji o zdolności wyłączania operatorom sieci, aby umożliwić im reagowanie na zbyt wysokie zapotrzebowanie w porównaniu do wytworzonej ilości energii elektrycznej. W systemach z dużym udziałem rynkowym (zmiennych) energii ze źródeł odnawialnych częściej dochodzi do

⁽⁹⁷⁾ Rozporządzenie dotyczące porozumień w sprawie instalacji o zdolności wyłączania (rozporządzenie w sprawie instalacji o zdolności wyłączania) z dnia 28 grudnia 2012 r. (Federalny Dziennik Ustaw (BGBl.) I s. 2998).

takiej sytuacji, ponieważ w przypadku gwałtownego osłabienia wiatru lub promieniowania słonecznego ilość wytwarzanej energii elektrycznej szybko się zmniejsza. W niektórych sytuacjach wytwarzana jest również mniejsza ilość energii wiatrowej lub słonecznej, niż można by się spodziewać na podstawie prognozy pogody. Należy jednak stwierdzić, że całkowite zwolnienie stanowi dla dużych odbiorców energii elektrycznej zachętę do nieoferowania jakichkolwiek instalacji o zdolności wyłączania na podstawie AbLaV, ponieważ w przeciwnym razie nie osiągnęliby oni 7 000 godzin użytkowania. W związku z tym przedmiotowe zwolnienie jest sprzeczne z celami innego działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Dlatego w 2013 r. całkowite zwolnienie stanowiło przeszkodę dla innego działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, ponieważ osłabiało motywację dużych odbiorców energii elektrycznej do oferowania instalacji o zdolności wyłączania.

- (180) Niemcy stwierdziły również, że duzi odbiorcy energii elektrycznej, którzy zostali zwolnieni z opłat za użytkowanie sieci, przyczynili się do wsparcia odnawialnych źródeł energii, ponieważ obniżyli koszty wsparcia. Stały pobór energii przez dużych odbiorców energii elektrycznej zapewnia, że energia ze źródeł odnawialnych, która została wyprodukowana, zawsze jest zużywana. W ten sposób ograniczenia były potrzebne dopiero później i zakładom wytwarzającym energię ze źródeł odnawialnych trzeba było zapewnić mniejszą rekompensatę za ograniczenia.
- (181) Uznaje się, że istnienie dużych odbiorców energii elektrycznej mogło pośrednio zmniejszyć prawdopodobieństwo ograniczeń, ponieważ w latach 2011–2013 nie istniały żadne magazyny, które były połączone z instalacjami wytwarzającymi energię ze źródeł odnawialnych, żadne instalacje właściwe do reagowania na zapotrzebowania ani żadne zachęty do większego zużycia, gdy dostępne były duże ilości energii ze źródeł odnawialnych. Dlatego zwolnienie można było uznać za środek służący wsparciu odnawialnych źródeł energii. Niemniej jednak zwolnienie mogło również zwiększyć koszty takiego wsparcia. W przypadku gdy ze względu na gwałtowne osłabienie wiatru lub promieniowania słonecznego nie była dostępna żadna energia ze źródeł odnawialnych, trzeba było zwiększyć zdolności wytwórcze konwencjonalnych elektrowni (najprawdopodobniej elektrowni węglowych i gazowych) ze względu na wynikający ze zwolnienia brak elastyczności dużych odbiorców energii elektrycznej, aby pokryć zapotrzebowanie tych odbiorców. Można to uznać za zwiększenie kosztów wsparcia odnawialnych źródeł energii elektrycznej.
- (182) Ponadto stwierdza się, że zwolnienie było przyznawane niezależnie od lokalizacji dużych odbiorców energii elektrycznej. W analizie z 2012 r. (sekcja 2.3) zauważono jednak, że w pewnych okolicznościach sieć może być przeciążona, ponieważ na przykład na północy wytwarza się więcej energii elektrycznej, niż można jej przesłać za pomocą istniejących zdolności do punktu poboru na południu. Takie przeciążenia może wynikać na przykład z silnego wiatru. Analiza z 2012 r. zawiera scenariusz (rys. 2.3), w którym przedstawiona jest symulacja silnego wiatru, służąca określeniu możliwych ograniczeń przesyłowych. W takich sytuacjach elektrownie, które znajdują się przed miejscem ograniczenia, muszą zmniejszyć swoje zdolności wytwórcze, natomiast elektrownie, które znajdują się za miejscem ograniczenia, muszą zwiększyć swoje zdolności wytwórcze. W przypadku powtarzaniu procedury rozdziału obciążeń (re-dispatch) rekompensatę otrzymują zarówno elektrownie, które musiały zmniejszyć swoje zdolności wytwórcze, jak i elektrownie, które musiały zwiększyć swoje zdolności wytwórcze. Duży odbiorcy energii elektrycznej, którzy są usytuowani za miejscem ograniczenia, nie zmniejszają swoich kosztów wsparcia odnawialnych źródeł energii elektrycznej, lecz je zwiększają. Ponieważ całkowite zwolnienie nie było uzależnione od lokalizacji i było przyznawane bez uwzględnienia ograniczeń przesyłowych, koszty rozwoju odnawialnych źródeł energii mogły ulec zwiększeniu.

5.3.2.1.2.2. Niejasny związek pomiędzy całkowitym zwolnieniem a bezpieczeństwem dostaw

- (183) Niemcy stwierdziły, że zwolnienie (pośrednio) przyczyniło się do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, ponieważ zapewnia ono stałe zużycie, które samo w sobie stanowi warunek konwencjonalnej produkcji energii elektrycznej, którą Niemcy uznają za niezbędną nie tylko do świadczenia usług stabilizujących sieć, lecz także do pokrycia zapotrzebowania na energię elektryczną w otoczeniu rynkowym, które coraz częściej kształtują elastyczne i zdecentralizowane instalacje wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych. Władze niemieckie i niektóre zainteresowane strony wyraziły sugestię, że konwencjonalne elektrownie (z generatorami synchronicznymi) świadczą szereg ważnych usług systemowych umożliwiających funkcjonowanie sieci. Usługi te polegają przede wszystkim na utrzymaniu napięcia i częstotliwości. Władze niemieckie i zainteresowane strony argumentowały, że korzystanie z tych usług systemowych byłoby trudniejsze i w każdym razie droższe (np. ze względu na konieczność zapewnienia większej rezerwy), gdyby konwencjonalne elektrownie nie były ciągle eksploatowane. Jednak konwencjonalne elektrownie mogą być ciągle eksploatowane tylko wtedy, gdy istnieje dostatecznie stałe zapotrzebowanie na wytwarzaną przez nie energię elektryczną. Zdaniem Niemiec analiza z 2012 r. pokazuje w szczególności, że w nadchodzących latach Niemcy będą potrzebować od 8 do 25 GW mocy wytwarzanej przez konwencjonalne elektrownie, aby zapewnić bezpieczne funkcjonowanie sieci. Aby zachować te konwencjonalne elektrownie, potrzebne jest stałe i stabilne zapotrzebowanie.
- (184) Należy przede wszystkim zauważyć, że analiza z 2012 r. została przeprowadzona po przyznaniu całkowitego zwolnienia i dlatego nie można przedstawiać jej jako dowodu na konieczność całkowitego zwolnienia w celu zapewnienia rentowności konwencjonalnych elektrowni, o których mowa. Jak określono dalej, nie udowodniono również wkładu zwolnienia na rzecz bezpieczeństwa dostaw.

- (185) Poza tym analiza z 2012 r. nie zawiera żadnej wypowiedzi na temat tego, czy zapewnienie określonego, stałego zużycia minimalnego jest konieczne, jak również Niemcy nie przekazały żadnych informacji dotyczących związku pomiędzy stałym poborem energii elektrycznej a koniecznym minimalnym wytwarzaniem energii elektrycznej z konwencjonalnych elektrowni. Niemcy wskazały jedynie, że poprzez swój stały pobór duzi odbiorcy energii elektrycznej oferowali konwencjonalnym elektrowniom zachętę do pozostania na rynku. Analiza z 2012 r. zawiera rozróżnienie pomiędzy konwencjonalnymi elektrowniami podstawowego obciążenia (tzn. elektrowniami jądrowymi, elektrowniami wodnymi i elektrowniami węgla kamiennego) a konwencjonalnymi elektrowniami, które są elastyczniejsze. Wymogi dotyczące minimalnej produkcji odnoszą się do obu rodzajów produkcji. Jednak ani władze niemieckie ani zainteresowane strony nie uwzględniły takiego rozróżnienia w swoich uwagach oraz nie określiły, jak zużycie podstawowego obciążenia odnosi się do obu rodzajów produkcji energii elektrycznej. Kiedy władze niemieckie i zainteresowane strony odnoszą się do konwencjonalnych elektrowni, wydają się mieć na myśli elektrownie podstawowego obciążenia, ponieważ powołują się na stałe wytwarzanie energii elektrycznej i konieczność zapewnienia równie stałego zużycia. Natomiast z analizy z 2012 r. jasno wynika, że wymagana produkcja konwencjonalna nie musi mieć wyłącznie formy wytwarzania podstawowego obciążenia. W analizie z 2012 r. raczej podkreślono, że system wymaga elastyczności, a zmiana i dostosowanie produkcji do wahań wymagają czasu. Trudno jest stwierdzić, w jaki sposób elastyczne elektrownie i duzi odbiorcy energii elektrycznej są ze sobą powiązani. Jak wskazano już w motywie 96, odbiorcy podstawowego obciążenia nie stanowią zachęty dla szybko reagujących elektrowni konwencjonalnych takich jak turbiny gazowe do pozostania na rynku, ponieważ ich rentowność jest powiązana z możliwością ustanawiania wyższych cen energii elektrycznej, gdy system znajduje się pod presją.
- (186) Poza tym argument, że zwolnienie przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, ponieważ gwarantuje istnienie konwencjonalnych elektrowni (podstawowego obciążenia), opiera się na błędnym kole: ponieważ duzi odbiorcy energii elektrycznej potrzebują stałego zaopatrzenia w energię, sami odpowiadają za część koniecznej produkcji minimalnej, która jest ustalona w przedmiotowej analizie. Przedstawiony przez władze niemieckie i zainteresowane strony argument, że duzi odbiorcy energii elektrycznej są niezbędni do zapewnienia dalszego funkcjonowania elektrowni, stanowi błędne koło w tym sensie, że elektrownie podstawowego obciążenia są potrzebne do pokrycia zapotrzebowania również tych odbiorców. Powyższe nie uzasadnia w przekonujący sposób stanowiska, że całkowite zwolnienie było właściwe dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw.
- (187) Ponadto należy zauważyć, że argument przedstawiony przez władze niemieckie i zainteresowane strony opiera się na założeniu, że duzi odbiorcy energii elektrycznej mają decydujące znaczenie dla poboru energii elektrycznej wytwarzanej w tych elektrowniach i dla ich rentowności.
- (188) Jednak z analizy z 2012 r. wynika, że samo istnienie dużych odbiorców energii elektrycznej nie wystarcza, aby zapewnić stały pobór energii elektrycznej z elektrowni podstawowego obciążenia (w tym konwencjonalnych elektrowni podstawowego obciążenia) i ich rentowności. Na stronie 1 tej analizy jest przedstawione wyjaśnienie, że rozbudowa instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych oraz ich prawo do priorytetowego zaopatrywania prowadzi do mniejszego pobierania energii elektrycznej z konwencjonalnych elektrowni. Niemcy same przyznają, że duzi odbiorcy energii elektrycznej w okresach mniejszego popytu i dużej podaży energii ze źródeł odnawialnych zamiast energii dostarczanej zwykle z konwencjonalnych elektrowni podstawowego obciążenia wykorzystywali energię ze źródeł odnawialnych, ponieważ instalacje wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych miały pierwszeństwo przy dostawach i dostępie do sieci. To pokazuje, że pobór energii przez dużych odbiorców energii elektrycznej nie zapewnia rentowności konwencjonalnych elektrowni podstawowego obciążenia, ani nie pozwoli uniknąć środków na rzecz zapewnienia stabilności systemu (np. wyższych wymogów w zakresie rezerw, szybkiego uruchomienia elektrowni w przypadku słabnącej produkcji energii ze źródeł odnawialnych), które zdaniem Niemiec i zainteresowanych stron można by zaoszczędzić w przypadku ciągłej eksploatacji konwencjonalnych elektrowni.

5.3.2.1.2.3. Wnioski dotyczące odpowiedniości pomocy na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i wsparcia odnawialnych źródeł energii

- (189) W związku z powyższym Komisja stwierdza, iż Niemcy nie udowodniły, że całkowite zwolnienie mogło przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw lub pośrednio do wsparcia odnawialnych źródeł energii, ani że było odpowiednie dla osiągnięcia tych celów.
- (190) Nawet przy założeniu, że całkowite zwolnienie dużych odbiorców energii elektrycznej z opłat za użytkowanie sieci było odpowiednie, aby przyczynić się do pożądanego zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i pośrednio do zwiększania udziału energii elektrycznej produkowanej ze źródeł odnawialnych, wciąż należy sprawdzić, czy całkowite zwolnienie było konieczne do osiągnięcia tych celów, czy wywoływało efekt zachęty i czy negatywne skutki przedmiotowego środka są mniejsze od pozytywnych skutków. W dalszej części zostanie wykazane, że wspomniane warunki nie zostały spełnione. Przedmiotowe uzasadnienie ma charakter pomocniczy, ponieważ zdaniem Komisji nie można uznać pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym tylko dlatego, że w rzeczywistości nie mogła przyczynić się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie.

5.3.2.1.3. Konkurencyjność europejskiego przemysłu

- (191) Niemcy podkreślają, że decyzja dotycząca wycofania się z energii jądrowej i zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych prowadzi do podwyższenia kosztów energii elektrycznej (zarówno kosztów wytwarzania energii, jak i kosztów przesyłu energii), co stawia w gorszej sytuacji w szczególności przedsiębiorstwa z branż energochłonnych takich jak przemysł papierniczy, cementowy, chemiczny, aluminiowy oraz inne gałęzie przemysłu niemetalowego wobec ich konkurentów z innych państw członkowskich, którzy muszą ponosić znacznie niższe koszty związane ze wspieraniem odnawialnych źródeł energii. Całkowite zwolnienie powinno stworzyć jednakowe warunki konkurencji.
- (192) Należy jednak zauważyć, że całkowite zwolnienie nie stworzyło jednakowych warunków konkurencji, ani nie jest powiązane z kosztami wsparcia odnawialnych źródeł energii. Poprzez całkowite zwolnienie z opłat za użytkowanie sieci, które stanowi zwolnienie z indywidualnych kosztów dużych odbiorców energii elektrycznej, ta grupa odbiorców z Niemiec jest zwolniona z łącznych kosztów obsługi sieci, w tym kosztów ich podłączenia sieciowego do kolejnej elektrowni podstawowego obciążenia. Koszty te nie są w żaden sposób powiązane ze wsparciem odnawialnych źródeł energii i odpowiadają kosztom, które konkurenci w innych państwach członkowskich ponoszą jako część swoich zwykłych kosztów produkcji, oraz odbiorcy i konkurenci z Niemiec muszą otrzymać rekompensatę za pośrednictwem dopłaty z § 19.
- (193) Ponadto należy zauważyć, że całkowite zwolnienia, które powinny zwiększyć konkurencyjność danych odbiorców, mogą być sprzeczne z art. 14 rozporządzenia (WE) nr 714/2009 i art. 32 dyrektywy 2009/72/WE, ponieważ nie odzwierciedlają kosztów i nie są zgodne z zasadą niedyskryminacji. Poza tym zwolnienia z opłat za użytkowanie sieci, które zostały uchwalone przez ustawodawcę lub rząd, mogą nie być zgodne z art. 37 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2009/72/WE, które to przepisy stanowią, że taryfy muszą być zasadniczo określane przez organy regulacyjne.
- (194) W związku z tym Komisja stwierdza, że całkowite zwolnienie, które odpowiada indywidualnym kosztom, które można przypisać dużym odbiorcom energii elektrycznej, o których mowa, nie mogą przyczynić się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie w zakresie, w jakim całkowite zwolnienie wpływa na wzmocnienie konkurencyjności beneficjentów pomocy.

5.3.2.2. Konieczność całkowitego zwolnienia

- (195) Jak wyjaśniono dalej (motywy 197–199), nawet przy założeniu, że Niemcy udowodniły, iż całkowite zwolnienie mogło pośrednio przyczynić się do realizacji celów w zakresie wsparcia odnawialnych źródeł energii i zapewnienia bezpieczeństwa dostaw oraz było odpowiednie do ich realizacji, w każdym razie nie udowodniono jednak, że całkowite zwolnienie w latach 2012–2013 było konieczne do osiągnięcia tych celów. Tak byłoby tylko w przypadku, gdyby Niemcy udowodniły, że całkowite zwolnienie było konieczne do utrzymania dużych odbiorców energii elektrycznej i zapobieżenia ich wystąpienia z sieci.
- (196) Jak wyjaśniono dalej, Niemcy nie udowodniły jednak, że duzi odbiorcy energii elektrycznej opuściliby sieć publiczną bez całkowitego zwolnienia oraz wybudowali bezpośrednią linię przesyłową połączoną z elektrownią lub stali się własnymi dostawcami. Ponadto Niemcy nie wykazały, że beneficjenci zmieniliby swoje zachowanie w zakresie zużycia bez całkowitego zwolnienia oraz przyjęli zmienny i nieprzewidywalny profil obciążenia.

Całkowite zwolnienie nie było konieczne w celu zapobieżenia wybudowaniu bezpośredniej linii przesyłowej przez dużych odbiorców energii elektrycznej

- (197) Niemcy nie udowodniły, że duzi odbiorcy energii elektrycznej, zwolnieni z opłat za użytkowanie sieci, gdyby w dalszym ciągu musieli uiszczać indywidualne opłaty za użytkowanie sieci, jak miałyby to miejsce w normalnych warunkach zgodnie z § 24 EnWG, nie przyczyniliby się więcej do realizacji celu leżącego we wspólnym interesie (stabilizacja sieci i wsparcie odnawialnych źródeł energii elektrycznej) ze względu na fakt, że wybudowali bezpośrednią linię przesyłową połączoną z elektrownią.
- (198) Wydaje się to bardzo mało prawdopodobne, ponieważ indywidualne opłaty za użytkowanie sieci są obliczane przy użyciu metody ścieżki fizycznej, która służy do określania kosztów użytkowania linii przesyłowej od punktu podłączenia sieci (punktu poboru) dużego odbiorcy energii elektrycznej do najbliższej odpowiedniej instalacji wytwarzania energii. W tym kontekście indywidualne opłaty za użytkowanie sieci odzwierciedlają koszty wybudowania bezpośredniego podłączenia do kolejnej elektrowni podstawowego obciążenia, która jest w stanie pokryć całe zapotrzebowanie dużego odbiorcy energii elektrycznej. W przypadku jednakowych kosztów dużego odbiorcy energii elektrycznej zdecydować się na pozostanie podłączonym do sieci, niż żeby miał rozpocząć długotrwałą procedurę pozyskiwania pozwoleń, której wynik jest niepewny. Ponieważ taka bezpośrednia linia przesyłowa w wielu przypadkach może przebiegać przez działki, które nie należą do dużego odbiorcy energii

elektrycznej, mogą być wymagane różne pozwolenia i zatwierdzenia, które trudno jest uzyskać ze względu na fakt, że społeczeństwo często jest przeciwne budowie linii przesyłowych. Poza tym indywidualne opłaty za użytkowanie sieci zwykle mogą być niższe od kosztów wybudowania bezpośredniej linii przesyłowej. Bezpośrednia linia przesyłowa wiązałaby się ze znacznymi kosztami inwestycji dla danych dużych odbiorców energii elektrycznej oraz wymagałaby przeprowadzenia długotrwałej i kosztownej procedury pozyskiwania pozwoleń na budowę linii przesyłowej. Każdy odbiorca musiałby płacić wszystkie koszty stałe związane z obsługą linii przesyłowej, podczas gdy w przypadku metody ścieżki fizycznej musi pokrywać tylko swoją część kosztów stałych.

Całkowite zwolnienie nie było konieczne w celu zapobieżenia przejściu na własne dostawy przez dużych odbiorców energii elektrycznej

- (199) Niemcy nie udowodniły również tego, że mogłoby zaistnieć ryzyko, że zwolnione przedsiębiorstwa, gdyby musiały normalnie uiszczać indywidualne opłaty za użytkowanie sieci, należne na podstawie § 24 EnWG, przejdą na własne dostawy. Niemcy nie przedstawiły żadnych dowodów na to, że po wprowadzeniu całkowitego zwolnienia duzi odbiorcy energii elektrycznej coraz częściej przechodzili na własne dostawy ze względu na wysokość indywidualnych opłat za użytkowanie sieci. Wręcz przeciwnie, z informacji przekazanych przez Niemcy wynika, że całkowite zwolnienie nie miało żadnego wpływu na decyzję dużych odbiorców energii elektrycznej o przejściu na własne dostawy. Niemcy przedłożyły dane odnoszące się do dziesięciu zwolnionych z opłat za użytkowanie sieci przedsiębiorstw o największym zużyciu energii elektrycznej, dotyczące okresu 2013–2015 (tzn. okresu obejmującego ostatni rok obowiązywania całkowitego zwolnienia i dwa lata, w których należało uiszczać opłaty za użytkowanie sieci). Z tych danych wynika, że sześć z tych dziesięciu przedsiębiorstw nie posiadało w 2013 r. żadnych instalacji zapewniających własne dostawy i nie nabyło takich instalacji również po ponownym wprowadzeniu indywidualnych opłat za użytkowanie sieci⁽⁹⁸⁾. Dane dotyczące czterech pozostałych przedsiębiorstw⁽⁹⁹⁾ pokazują, że jedno z tych przedsiębiorstw przekazuje do sieci całą energię elektryczną, którą wyprodukowało. Pozostałe trzy przedsiębiorstwa już w 2013 r. posiadały instalacje zapewniające własne dostawy, z których nieustannie korzystały również w latach 2013–2015. Jedno z tych przedsiębiorstw użytkowało swoją instalację w mniejszym stopniu, zaś inne w większym stopniu niż wcześniej. Natomiast trzecie przedsiębiorstwo korzystało ze swojej instalacji na dosyć podobnym poziomie. To potwierdza, że całkowite zwolnienie nie było konieczne, aby zapobiec przejściu dużych odbiorców energii elektrycznej na własne dostawy, oraz że odbiorcy ci wybierali modele własnych dostaw na podstawie innych czynników. Niemcy potwierdziły to w swoich uwagach w sprawie pomocy państwa SA.46526 (2017/N)⁽¹⁰⁰⁾, w której najpierw wyjaśniły, że rozwiązania w zakresie dostaw własnych stosowane przez przedsiębiorstwa energochłonne⁽¹⁰¹⁾ mają na celu wykorzystywanie synergii w branżach o dużym zapotrzebowaniu na ciepło oraz w branżach, w których powstają gazy odlotowe i odpady, oraz nie są umotywowane możliwością obejścia dopłaty EEG (którą niemieccy odbiorcy uiszczają na rzecz wsparcia odnawialnych źródeł energii)⁽¹⁰²⁾. Ponadto Niemcy wykazały, że w okresie 2010–2014 dostawy własne w czterech branżach, w których takie dostawy są najczęściej stosowane (branże papiernicza, chemiczna, stalowa, rafinacji ropy naftowej), utrzymywały się na stałym poziomie pomimo znacznego podwyższenia dopłaty EEG w okresie 2011–2014 (w którym dopłata EEG od 2013 r. była wyższa od hurtowej ceny energii elektrycznej)⁽¹⁰³⁾.

Przedmiotowy wkład w stabilność sieci był już uwzględniony w indywidualnych opłatach za użytkowanie sieci.

- (200) Aby uzasadnić całkowite zwolnienie, Niemcy odniosły się do stabilności i przewidywalności stałego zużycia, które znacznie ułatwiają zarządzanie siecią i tym samym pośrednio przyczyniają się również do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw.
- (201) Uznaje się, że aspekty te są już uwzględniane podczas obliczania indywidualnych opłat za użytkowanie sieci, ponieważ każdemu dużemu odbiorcy energii elektrycznej przydzielane są tylko koszty podłączenia do sieci najbliższej elektrowni podstawowego obciążenia, która jest w stanie pokryć jego zapotrzebowanie. Koszty związane z energią bilansującą nie są uwzględnione ani w ogólnych, ani w indywidualnych opłatach za użytkowanie sieci. Koszty rezerw i powtarzania procedury rozdziału obciążeń (re-dispatch) nie są zawarte w indywidualnych opłatach za użytkowanie sieci. Straty energii powstające podczas transportu energii są przydzielane proporcjonalnie do wykorzystanej części sieci. Również mniejsze zapotrzebowanie na instalacje kompensujące moc bierną jest wliczane do indywidualnych opłat za użytkowanie sieci, ponieważ instalacje te są uwzględniane tylko wtedy, gdy znajdują się pomiędzy elektrowniami podstawowego obciążenia a dużymi odbiorcami energii elektrycznej.

⁽⁹⁸⁾ Dotyczy to przedsiębiorstw z przemysłu [...] i przemysłu [...].

⁽⁹⁹⁾ Dotyczy to przedsiębiorstw z przemysłu [...], sektora [...] i przemysłu [...].

⁽¹⁰⁰⁾ Decyzja Komisji z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.46526 (2017/N) – Niemcy – Niższa dopłata EEG w przypadku dostaw własnych.

⁽¹⁰¹⁾ Według informacji przedstawionych przez władze niemieckie większość dużych odbiorców energii elektrycznej była przedsiębiorstwami energochłonnymi.

⁽¹⁰²⁾ Zob. motyw 60 decyzji Komisji w sprawie pomocy państwa SA.46526.

⁽¹⁰³⁾ Zob. motyw 61 decyzji Komisji w sprawie pomocy państwa SA.46526.

- (202) Ponieważ każdemu dużemu odbiorcy energii elektrycznej przydzielane są tylko koszty podłączenia do sieci najbliższej elektrowni podstawowego obciążenia, która jest w stanie pokryć jego zapotrzebowanie, w ramach indywidualnych opłat mógł już być odpowiednio uwzględniony pozytywny wpływ stałego poboru energii elektrycznej na zarządzanie siecią i pośrednio na bezpieczeństwo dostaw. Dlatego nie jest konieczna żadna pomoc w formie całkowitego zwolnienia i Niemcy nie przedstawiły żadnych dowodów na to, że beneficjenci – dzięki opłatom za użytkowanie sieci, opartym na indywidualnych kosztach (na przykład za pomocą ścieżki fizycznej) – stali się odbiorcami o zmiennym i nieprzewidywalnym profilu zużycia.

5.3.2.3. *Efekt zachęty*

- (203) Władze niemieckie nie udowodniły również, że całkowite zwolnienie z opłat za użytkowanie sieci wywołuje efekt zachęty. Pomoc wywołuje efekt zachęty, jeżeli prowadzi do zmiany zachowania odnośnych przedsiębiorstw, co przejawia się ich zaangażowaniem się w dodatkową działalność, której nie podjęłyby bez pomocy lub którą podjęłyby w ograniczonej skali lub w inny sposób.
- (204) W niniejszym akcie przedstawiono wiele dowodów na to, że dużym odbiorcom energii elektrycznej w wielu przypadkach przyznano całkowite zwolnienie za pobór energii, który odpowiadał ich zwykłemu poborowi, ponieważ ich proces produkcji wymaga stałego zużycia energii elektrycznej. Indywidualne opłaty za użytkowanie sieci dla dużych odbiorców energii elektrycznej istnieją już od 2005 r. Początkowo były one zastrzeżone tylko dla dużych odbiorców energii elektrycznej, którzy wykazywali zużycie na poziomie co najmniej 7 500 godzin użytkowania. W związku z tym przynajmniej w przypadku dużych odbiorców energii elektrycznej, którym zostały już przyznane indywidualne opłaty za użytkowanie sieci w ramach pierwotnego systemu, całkowite zwolnienie nie spowodowało żadnej zmiany ich zachowania w porównaniu do ich zachowania podczas stosowania indywidualnych opłat za użytkowanie sieci. Całkowite zwolnienie nie wywiera zatem efektu zachęty. Poza tym liczba dużych odbiorców energii elektrycznej, którym w 2014 r. przyznano indywidualne opłaty za użytkowanie sieci, była bardzo zbliżona do liczby dużych odbiorców energii elektrycznej, którym w latach 2011–2013 przyznano zwolnienie, jak również wnioskodawcami często są te same przedsiębiorstwa. Również to potwierdza, że większość dużych odbiorców energii elektrycznej nie zachowywała się ze względu na całkowite zwolnienie inaczej niż w przypadku uiszczania indywidualnych opłat za użytkowanie sieci. Różne sądy niemieckie również to stwierdziły (zob. motyw 52). Poza tym, jak wynika ze sprawozdania z oceny z 2015 r., wielu operatorów sieci zauważyło, że duzi odbiorcy energii elektrycznej, o których mowa, już przed wprowadzeniem całkowitego zwolnienia wykazywali odpowiedni pobór ⁽¹⁰⁴⁾.

5.3.2.4. *Odpowiedniość, negatywny wpływ na warunki handlowe i bilans łączny*

- (205) Nawet przy założeniu, że całkowite zwolnienie było dla niektórych dużych odbiorców energii elektrycznej odpowiednie i niezbędne do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie oraz wykazywało efekt zachęty, należy zauważyć, że całkowite zwolnienie było nieproporcjonalne i że negatywne skutki pomocy przekraczały jej hipotetyczne pozytywne skutki.
- (206) Aby można było uznać całkowite zwolnienie za odpowiednie, powinno ono ograniczać się do kwoty, która byłaby wymagana, aby dany duży odbiorca energii elektrycznej zmienił swoje zachowanie w taki sposób, który sprzyjałby bezpieczeństwu dostaw lub wspieraniu odnawialnych źródeł energii elektrycznej.
- (207) Władze niemieckie nie udowodniły jednak, że całkowite zwolnienie ograniczało się do wymaganej kwoty, która zachęcałaby danego dużego odbiorcy energii elektrycznej do zmiany swojego zachowania nabywczego, ani że stanowiło ono instrument powiązany z najmniejszymi zakładanymi konkurencji, zachęcający dużych odbiorców energii elektrycznej do kontynuacji swojego wkładu w stabilność sieci i bezpieczeństwa dostaw. W związku z tym niektóre zainteresowane strony twierdziły, że ich pracownicy musieli poświęcać część swojego czasu na nadzorowanie zużycia, aby zapewnić osiągnięcie 7 000 godzin użytkowania, oraz że ciągłe zużycie oznacza również ciągłą produkcję, co w przypadku niżkowego popytu na produkt skutkuje większymi zapasami. Ta sama zainteresowana strona uważa jednak, że dla każdego przedsiębiorstwa koszty te były różne. Nawet przy założeniu, że niektórzy duzi odbiorcy energii elektrycznej musieli ponieść dodatkowe koszty, aby osiągnąć 7 000 godzin użytkowania, nie było żadnej gwarancji, że we wszystkich przypadkach zwolnienie będzie odpowiadało kwocie niezbędnej do pokrycia tych dodatkowych kosztów, jak również władze niemieckie nie przedstawiły na to żadnego dowodu.
- (208) Ponadto stwierdzono, że wkład niezbędny do wsparcia bezpieczeństwa dostaw nie przekracza wkładu, który został już uwzględniony podczas ustalania indywidualnych opłat za użytkowanie sieci. Nie przedstawiono żadnego dowodu na istnienie dodatkowego wkładu. W każdym razie władze niemieckie i zainteresowane strony przyznają, że takiego wkładu nie da się określić ilościowo.
- (209) Poza tym stwierdza się, że – nawet przy założeniu, że wkład dużych odbiorców energii elektrycznej na rzecz bezpieczeństwa dostaw wykracza poza stabilizację sieci, która została już uwzględniona podczas ustalania indywidualnych opłat za użytkowanie sieci, i że duzi odbiorcy energii elektrycznej także wnoszą pośredni wkład we wspieranie odnawialnych źródeł energii elektrycznej – władze niemieckie nie udowodniły, że pomoc ogranicza się do kwoty wymaganej do osiągnięcia tych pozytywnych skutków. W swoim sprawozdaniu z oceny z 2015 r. agencja BNetzA stwierdziła, że część operatorów sieci, do których byli podłączeni duzi odbiorcy energii

⁽¹⁰⁴⁾ Zob. s. 38 sprawozdania z oceny z 2015 r.

elektrycznej, uważała, że duzi odbiorcy energii elektryczną wnoszą pozytywny wkład w stabilność sieci, podczas gdy inni nie dostrzegali stabilizującego wpływu stałego poboru (zob. rys. 6 i 7 oraz ustalenia na s. 38 sprawozdania). Ponieważ sprawozdanie to nie zawierało żadnego odpowiedniego rozróżnienia, nie jest jasne, czy operatorzy sieci, którzy odnotowali stabilizujący wpływ stałego poboru, uważali, że taki wpływ przekracza wpływ, który został już uwzględniony przy obliczaniu indywidualnych opłat za użytkowanie sieci. Jeden operator sieci przesyłowej wyraził opinię, że wkład dużych odbiorców energii elektrycznej w stabilność sieci zawsze zależy od konkretnej sytuacji sieciowej: w sytuacji słabego obciążenia odbiorcy ci zagrażają stabilności sieci, podczas gdy w sytuacji silnego obciążenia wnoszą pozytywny wkład na rzecz stabilności sieci. Dlatego optymalny jest przede wszystkim elastyczny pobór energii elektrycznej⁽¹⁰⁵⁾. Duży odbiorcy energii elektrycznej nie wykazują jednak elastycznego poboru per se, lecz wykazują stały i nieelastyczny pobór. Gdyby duży odbiorcy energii elektrycznej musieli świadczyć usługi w zakresie elastyczności (np. zmniejszenie zużycia na życzenie operatorów sieci), nie podlegaliby już definicji dużych odbiorców energii elektrycznej, ponieważ nie osiągaliby 7 000 godzin użytkowania. Powyższe potwierdza przynajmniej to, że dodatkowy wkład dużych odbiorców energii elektrycznej w stabilność sieci – o ile odbiorcy ci, w określonych okolicznościach, wnoszą większy wkład w stabilność sieci, niż zostało to już uwzględnione w opłatach za użytkowanie sieci – jest uzależniony od indywidualnej sytuacji i zasadniczo nie można zakładać, że każdy duży odbiorca energii elektrycznej wykazuje zużycie na poziomie powyżej 10 GWh i co najmniej 7 000 godzin użytkowania. Poza tym nie można zakładać, że całkowite zwolnienie z opłat za użytkowanie sieci było uzasadnione we wszystkich przypadkach.

- (210) Ponadto należy zauważyć, że argument przedstawiony przez władze niemieckie i zainteresowane strony, że zwolnienie gwarantuje istnienie elektrowni podstawowego obciążenia, które świadczą szeroki zakres usług systemowych, opiera się na założeniu, że określona w analizie z 2012 r. konieczna produkcja minimalna pozostaje stała niezależnie od zapotrzebowania w Niemczech, co w istocie nie ma miejsca. W analizie z 2012 r. na stronie (i) podsumowania wyników podkreślono, że zakres wymaganej produkcji minimalnej jest silnie uzależniony od aktualnej sytuacji, w szczególności wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych, lecz także zużycie (zob. motyw 93). Niemcy nie przedstawiły żadnych argumentów, które potwierdzałyby, że całkowite zwolnienie ogranicza się do każdego zużycia podstawowego obciążenia, które rzekomo jest niezbędne do zagwarantowania istnienia konwencjonalnych elektrowni podstawowego obciążenia, lub że całkowite zwolnienie zostało z czasem dostosowane do nowych potrzeb.
- (211) Niemcy twierdzą, że warunki handlowe nie zostały zakłócone w nadmierny sposób, ponieważ wpływ na konkurencję jest ograniczony, gdyż przedmiotowy środek znacznie przyczynia się do bezpieczeństwa dostaw i wywiera niewielki wpływ na konkurencję z przedsiębiorstwami z innych państw członkowskich, ponieważ ceny energii elektrycznej w Niemczech są bardzo wysokie w porównaniu do innych państw członkowskich.
- (212) Jednak z sekcji 5.3.2.1–5.3.2.4 wynika, że nie zostało udowodnione, iż całkowite zwolnienie było właściwe lub konieczne do osiągnięcia celów zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i wsparcia odnawialnych źródeł energii, ani że wywarło ono efekt zachęty. Jak wyjaśniono dalej w motywach 205–211, pomoc nie ogranicza się do kwoty niezbędnej do osiągnięcia wspomnianych celów oraz prowadzi do przeinwestowania. Hipotetyczne, pozytywne skutki pomocy się więc bardzo ograniczone, o ile w ogóle występują.
- (213) Natomiast całkowite zwolnienie wydaje się nie być zgodne z art. 32 dyrektywy 2009/72/WE i art. 14 rozporządzenia (WE) nr 714/2009.
- (214) Komisja nie uważa tak jak Niemcy, że zakłócenie konkurencji z przedsiębiorstwami z innych państw członkowskich byłoby nieznaczne. Po pierwsze beneficjenci pomocy są całkowicie zwolnieni z opłat za użytkowanie sieci, podczas gdy wszyscy ich konkurenci, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami unijnymi, w dalszym ciągu muszą uiszczać opłaty za użytkowanie sieci w swoich państwach członkowskich. Może to znacznie zniekształcać konkurencję, ponieważ większość beneficjentów, jak wskazują Niemcy, to przedsiębiorstwa energochłonne. Koszty energii elektrycznej są zatem ważnym czynnikiem ich zdolności konkurencyjnej. Po drugie nie udowodniono, że ceny energii elektrycznej w Niemczech są wysokie i znacznie zwiększają koszty produkcyjne przedsiębiorstw będących dużymi odbiorcami energii elektrycznej w Niemczech. Ponadto Komisja stwierdza, że w latach 2011–2013 Niemcy przyznały przedsiębiorstwom będącym dużymi odbiorcami energii elektrycznej ulgi od podatku od energii elektrycznej, dopłaty EEG i dopłaty KWK.
- (215) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że negatywne skutki pomocy przekraczają jej hipotetyczny, pozytywny wkład, który mógł przyczynić się do wsparcia odnawialnych źródeł energii lub do bezpieczeństwa dostaw.

⁽¹⁰⁵⁾ Zob. s. 38 sprawozdania z oceny z 2015 r.

5.3.3. WNIOSEK

(216) Pomoc udzielona w latach 2012–2013 jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

6. ODZYSKANIE POMOCY

- (217) W przypadku stwierdzenia przez Komisję niezgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym Komisja musi – zgodnie z TFUE i utrwalonym orzecznictwem Trybunału – podjąć decyzję, czy dane państwo członkowskie winno zmienić lub znieść taką pomoc⁽¹⁰⁶⁾. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika również, że nałożenie na państwo członkowskie obowiązku zniesienia pomocy uznanej przez Komisję za niezgodną z rynkiem wewnętrznym służy przywróceniu stanu poprzedniego⁽¹⁰⁷⁾.
- (218) Zdaniem Trybunału cel ten uznaje się za osiągnięty, jeżeli beneficjent pomocy przyznanej w sposób niezgodny z prawem dokonał jej zwrotu, ponieważ utracił korzyść posiadaną względem konkurentów rynkowych, a ponadto została przywrócona sytuacja sprzed wypłaty pomocy⁽¹⁰⁸⁾.
- (219) Zgodnie z przedmiotowym orzecznictwem art. 16 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589⁽¹⁰⁹⁾ przewiduje, co następuje: „W przypadku gdy podjęte zostały decyzje negatywne w sprawach pomocy przyznanej bezprawnie, Komisja podejmuje decyzję, że zainteresowane państwo członkowskie podejmie wszelkie konieczne środki w celu windykacji pomocy od beneficjenta [...]”.
- (220) Ponieważ pomoc, o której mowa, została przyznana niezgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE i niezgodnie z rynkiem wewnętrznym, musi zostać zwrócona przez beneficjentów, aby przywrócić na rynku sytuację sprzed wypłaty pomocy. Zwrot powinien obejmować okres od momentu, gdy beneficjenci uzyskali korzyść, tzn. gdy została im udostępniona pomoc, do czasu faktycznej spłaty; dla tego okresu należy również obliczyć odsetki.
- (221) Jeżeli chodzi o podnoszony przez niektóre zainteresowane strony argument, że żądanie zwrotu stanowiłoby naruszenie zasady uzasadnionych oczekiwań, należy zwrócić uwagę na fakt, że Trybunał wielokrotnie orzekał, że każda osoba, u której instytucja Unii Europejskiej, udzielając tej osobie konkretnych zapewnień, wzbudziła jej uzasadnione oczekiwania, może powołać się na zasadę uzasadnionych oczekiwań. Ponadto w przypadku gdy przezorny i trzeźwo myślący przedsiębiorca mógłby przewidzieć podjęcie środka unijnego, który prawdopodobnie wpłynąłby na jego interesy, nie może on jednak powoływać się na tę zasadę, jeżeli środek zostanie podjęty⁽¹¹⁰⁾. W świetle tego orzecznictwa wyrok w sprawie *PreussenElektra* nie mógł usprawiedliwiać uzasadnionych oczekiwań, ponieważ nie kwestionował możliwości powierzenia prywatnym instytucjom zarządzania programem pomocy oraz traktowania opłat i dopłat o charakterze parafiskalnym jako zasobów państwowych. Wyrok ten raczej odnosił się do konkretnej sytuacji, która została już stwierdzona w sprawie *Van Tiggele*⁽¹¹¹⁾. Poza tym Komisja stwierdziła istnienie pomocy państwa w odniesieniu do licznych programów finansowanych za pośrednictwem dopłaty nałożonej przez państwo⁽¹¹²⁾.

⁽¹⁰⁶⁾ Zob. wyrok z dnia 12 lipca 1973 r. w sprawie C-70/72, Komisja przeciwko Niemcom, ECLI:EU:C:1973:87, pkt 13.

⁽¹⁰⁷⁾ Zob. wyrok z dnia 14 września 1994 r. w sprawach C-278/92, C-279/92 i C-280/92, Hiszpania przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:1994:325, pkt 75.

⁽¹⁰⁸⁾ Zob. wyrok z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie C-75/97, Belgia przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:1999:311, pkt 64 i 65.

⁽¹⁰⁹⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9).

⁽¹¹⁰⁾ Zob. wyrok z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawach C-182/03 i C-217/03, Forum 187 przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2006:416, pkt 147.

⁽¹¹¹⁾ Wyrok z dnia 24 stycznia 1978 r. w sprawie C-82/77, *Van Tiggele*, EU:C:1978:10.

⁽¹¹²⁾ Zob. np. decyzja Komisji z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie środków pomocy państwa NN 162a/2003 i N 317a/2006 – Austria – Wsparcie na rzecz produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na mocy austriackiej ustawy o ekologicznej energii elektrycznej (Dz.U. C 221 z 14.9.2006, s. 8); decyzja Komisji z dnia 8 lutego 2012 r. w sprawie pomocy państwa SA.33384 – Austria – Ustawa o ekologicznej energii elektrycznej z 2012 r. (Dz.U. C 156 z 2.6.2012, s. 1); decyzja Komisji z dnia 14 kwietnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa N 94/2010 – Wielka Brytania – Feed-in tariffs wspierające wytwarzanie energii ze źródeł niskowęgłowych (Dz.U. C 166 z 25.6.2010, s. 2); decyzja Komisji z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie pomocy państwa C 7/2005 – Słowenia – Stawki taryf energii elektrycznej na Słowenii (Dz.U. C 219 z 24.8.2007, s. 9); decyzja Komisji z dnia 26 października 2009 r. w sprawie pomocy państwa N 354/2009 – Słowenia – Wsparcie na rzecz produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i w instalacjach kogeneracyjnych (Dz.U. C 285 z 26.11.2009, s. 2); decyzja Komisji z dnia 25 września 2007 r. w sprawie pomocy państwa N 571/2006 – Irlandia – Program wsparcia EEE (Dz.U. C 311 z 21.12.2007, s. 2); decyzja Komisji z dnia 18 października 2011 r. w sprawie pomocy państwa SA.31861 – Irlandia – Wytwarzanie energii elektrycznej z biomasy (Dz.U. C 361 z 10.12.2011, s. 2); decyzja Komisji z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie pomocy państwa N 143/2009 – Cypr – Wspieranie wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w dużych elektrowniach wiatrowych, słonecznych, fotowoltaicznych i biomasowych (Dz.U. C 247 z 15.10.2009, s. 2); decyzja Komisji z dnia 19 marca 2003 r. w sprawach pomocy państwa N 707/2002 i N 708/2002 – Niderlandy – MEP stimulerend duurzame energie & MEP Stimulerend warmtekrachtkoppeling (Dz.U. C 148 z 25.6.2003, s. 8); decyzja Komisji z dnia 5 czerwca 2002 r. w sprawie pomocy państwa C 43/2002 (ex NN 75/2001) – Luksemburg – Fundusz kompensacyjny w ramach organizacji rynku energii elektrycznej (Dz.U. L 159 z 20.6.2009, s. 11); decyzja Komisji z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie pomoc państwa SA.38632 – Niemcy – EEG 2014 – Reforma ustawy o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. C 325 z 2.10.2015, s. 4); decyzja Komisji z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie pomocy państwa C 24/2009 – Austria – Pomoc państwa na rzecz przedsiębiorstw o wysokiej energochłonności, ustawa o ekologicznej energii elektrycznej (Dz.U. L 235 z 10.9.2011, s. 42).

- (222) W każdym razie Trybunał sprecyzował w sprawie Essent⁽¹¹³⁾ granice wyroku w sprawie PreussenElektra oraz powtórzył swoje ustalenie przedstawione w poprzednich sprawach, że korzyść, która jest finansowana z dopłaty nałożonej przez państwo i zarządzana przez instytucję wyznaczoną przez państwo, stanowi zasoby państwowe.
- (223) Interpretacja pojęcia zasobów państwowych w niniejszej decyzji jest zgodna z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, a także z praktyką decyzyjną Komisji. Ponieważ przezorny i trzeźwo myślący przedsiębiorca mógłby przewidzieć taką sytuację, żądanie zwrotu pomocy jest sprzeczne z zasadą uzasadnionych oczekiwań.
- (224) Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia (w szczególności zawarte w motywie 216), pomoc powinna zostać zwrócona, ponieważ nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, oraz kwota zwrotu powinna obejmować odsetki naliczone od momentu, gdy pomoc została udostępniona beneficjentom, do czasu jej faktycznej spłaty.
- (225) Zwrot pomocy powinien dotyczyć wyłącznie całkowitego zwolnienia z opłat za użytkowanie sieci w okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. oraz powinien zostać obliczony na podstawie indywidualnych opłat za użytkowanie sieci, które byłyby należne, gdyby nie wprowadzono zwolnienia, ponieważ tylko ta część stanowi pomoc państwa.
- (226) Wysokość kwot zwrotu dla każdego odnośnego roku powinna odpowiadać indywidualnym opłatom za użytkowanie sieci, które beneficjent musiałby uiszczać, gdyby nie wprowadzono całkowitego zwolnienia.
- (227) Indywidualne opłaty za użytkowanie sieci, o których mowa w poprzednim punkcie, powinny być obliczane na podstawie metody ścieżki fizycznej, którą agencja BNetzA określiła w swoich wytycznych dotyczących zatwierdzania indywidualnych ustaleń w sprawie opłat za użytkowanie sieci na podstawie § 19 ust. 2 zdania pierwsze i drugie StromNEV z dnia 26 października 2010 r.
- (228) Wysokość kwot zwrotu dla każdego odnośnego roku powinna wynosić co najmniej 20 % kwoty, którą beneficjent musiałby uiścić, gdyby miał obowiązek zapłaty opublikowanych opłat za użytkowanie sieci.
- (229) Jeżeli łączna kwota pomocy otrzymana przez beneficjenta jest mniejsza niż 200 000 EUR i jeżeli pomoc spełnia wszystkie pozostałe kryteria wymienione w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013⁽¹¹⁴⁾ lub rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1998/2006⁽¹¹⁵⁾, pomoc taką należy uznać za niestanowiącą pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i tym samym nie powinno mieć do niej zastosowania postępowanie mające na celu odzyskanie środków.

7. WNIOSEK

- (230) Stwierdza się, że od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. Niemcy udzielały niezgodnej z prawem pomocy w formie całkowitego zwolnienia dużych odbiorców energii elektrycznej, wykazujących roczne zużycie energii elektrycznej powyżej 10 GWh i na poziomie co najmniej 7 000 godzin użytkowania, naruszając art. 108 ust. 3 TFUE.
- (231) Pomoc państwa odpowiada kosztom obsługi sieci spowodowanym przez dużych odbiorców energii elektrycznej, zwolnionych z opłat za użytkowanie sieci, w latach 2012–2013 lub – w przypadku gdy koszty obsługi sieci były niższe od minimalnej opłaty wynoszącej 20 % opublikowanych opłat za użytkowanie sieci – tej minimalnej opłacie. W tym zakresie całkowite zwolnienie, które zostało przyznane na podstawie § 19 ust. 2 zdanie drugie StromNEV 2011, odbiega od ówczesnego systemu odniesienia. Pomoc państwa ma zatem wartość indywidualnych opłat za użytkowanie sieci, które nie były uiszczane przez dużych odbiorców energii elektrycznej w latach 2012–2013, i odpowiada co najmniej 20 % opłat za użytkowanie sieci opublikowanych w tych latach.
- (232) Pomoc państwa nie podlega żadnemu z wyjątków przewidzianych w art. 107 ust. 2 i 3 TFUE oraz nie może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym także z innych powodów. Tym samym pomoc państwa jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.
- (233) Zgodnie z art. 16 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2015/1589 Komisja musi zażądać od danego państwa członkowskiego przedsięwzięcia wszelkich niezbędnych środków w celu odzyskania pomocy od beneficjenta. Komisja powinna zatem zażądać od Niemiec zwrotu pomocy uznanej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym,

⁽¹¹³⁾ Wyrok z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-206/06, Essent Netwerk Noord i in., ECLI:EU:C:2008:413, pkt 74.

⁽¹¹⁴⁾ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz.U. L 352 z 24.12.2013, s. 1).

⁽¹¹⁵⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz.U. L 379 z 28.12.2006, s. 5).

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

1. Całkowite zwolnienie z opłat za użytkowanie sieci, które zostało niezgodnie z prawem przyznane przez Niemcy dużym odbiorcom energii elektrycznej w latach 2012–2013, stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE w zakresie, w jakim odbiorcy ci zostali zwolnieni z opłat za użytkowanie sieci, które odpowiadały powodowanym przez nich kosztom obsługi sieci, lub – w przypadku gdy koszty obsługi sieci były niższe od minimalnej opłaty wynoszącej 20 % opublikowanej opłaty za użytkowanie sieci – zostali zwolnieni z tej minimalnej opłaty.
2. Pomoc państwa, o której mowa w ust. 1, została zrealizowana przez Niemcy z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE i jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

Artykuł 2

Pomoc indywidualna przyznawana w ramach programu, o którym mowa w art. 1, nie stanowi pomocy państwa, pod warunkiem że w momencie jej przyznania spełniała warunki ustanowione w rozporządzeniu przyjętym na podstawie art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 994/98 ⁽¹¹⁶⁾, które miało zastosowanie w momencie przyznania pomocy.

Artykuł 3

1. Niemcy odzyskują od beneficjentów pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym, która została przyznana w ramach programu pomocy określonego w art. 1.
2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres począwszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji beneficjentom, do dnia jej faktycznego odzyskania.
3. Odsetki nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 ⁽¹¹⁷⁾.
4. Niemcy anulują wszystkie dotychczas niezrealizowane wypłaty pomocy w ramach programu, o którym mowa w art. 1, ze skutkiem od daty przyjęcia niniejszej decyzji.

Artykuł 4

1. Odzyskanie pomocy przyznanej na podstawie programu, o którym mowa w art. 1, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.
2. Niemcy zapewniają wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

Artykuł 5

1. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Niemcy przekazują Komisji następujące informacje:
 - a) wykaz beneficjentów, którzy otrzymali pomoc w ramach programu określonego w art. 1, oraz łączną kwotę pomocy otrzymanej przez każdego z tych beneficjentów w ramach tego programu;
 - b) łączną kwotę (kwota główna i odsetki od zwracanej pomocy) do odzyskania od każdego beneficjenta;
 - c) szczegółowy opis środków już podjętych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;
 - d) dokumenty, z których wynika, że nakazy odzyskania pomocy, o której mowa w art. 1, zostały przekazane beneficjentom.
2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy, która została przyznana w ramach programu określonego w art. 1, Niemcy na bieżąco informują Komisję o kolejnych środkach podejmowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji Niemcy bezzwłocznie przedstawiają informacje o środkach już podjętych lub środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Niemcy dostarczają również szczegółowe informacje o kwocie pomocy oraz odsetkach już odzyskanych od beneficjentów.

⁽¹¹⁶⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. L 142 z 14.5.1998, s. 1).

⁽¹¹⁷⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1).

Artykuł 6

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Federalnej Niemiec.

Sporządzono w Brukseli dnia 28 maja 2018 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Członek Komisji
