

## **Erläuterungen zum Vorschlag für eine Überarbeitung der Leitlinien für staatliche Beihilfen im Rahmen des Emissionshandelssystems<sup>1</sup>**

Am 20. Dezember 2018 veröffentlichte die Kommission eine Folgenabschätzung in der Anfangsphase, um Bürger und Interessenträger über die Initiative zur Überarbeitung der Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (im Folgenden „EHS-Leitlinien“) zu informieren. In den vorliegenden Erläuterungen sollen Ziel und Umfang des Vorschlags für eine Überarbeitung der Leitlinien dargelegt werden. Diese Erläuterungen ergänzen die öffentliche Konsultation zu dem Vorschlag.

Bürger und Interessenträger sind aufgefordert, zu dem Vorschlag der Kommission und seinen möglichen Auswirkungen auf das Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, auf die Wirksamkeit des EHS-Systems sowie zu möglichen Wettbewerbsverfälschungen Stellung zu nehmen. Die öffentliche Konsultation dauert acht Wochen. Darüber hinaus wird, wie bereits in der Folgenabschätzung in der Anfangsphase angekündigt, eine Sitzung mit Vertretern der Mitgliedstaaten stattfinden, um Rückmeldungen zu dem Leitlinienentwurf einzuholen, der Gegenstand der Konsultation ist.

### **1. Kontext**

Mit der Richtlinie 2003/87/EG („EHS-Richtlinie“) wurde 2005 ein Handelssystem mit festen Emissionsobergrenzen eingeführt, mit dem der CO<sub>2</sub>-Ausstoß in der EU auf kosteneffiziente Weise verringert werden soll. Die Richtlinie wurde mehrfach geändert, zuletzt im Jahr 2018 durch die Richtlinie (EU) 2018/410. Unternehmen, die in den Anwendungsbereich des Emissionshandelssystems fallen, müssen in Abhängigkeit von der Höhe ihrer Industrieemissionen CO<sub>2</sub>-Zertifikate erwerben („direkte EHS-Kosten“). Daher müssen unter Umständen Unternehmen auch mehr für den von ihnen verbrauchten Strom zahlen („indirekte EHS-Kosten“), da die Stromerzeuger den CO<sub>2</sub>-Preis über den Strompreis auf die Verbraucher abwälzen.

Nach Artikel 10a Absatz 6 der EHS-Richtlinie in ihrer geänderten Fassung können die Mitgliedstaaten indirekte EHS-Kosten ausgleichen, um dem sogenannten „Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen“ im Zusammenhang mit dem EU-EHS zu begegnen.

Am 11. Dezember 2019 veröffentlichte die Kommission die Mitteilung über den europäischen Grünen Deal, in der die Strategien zur Erreichung der Klimaneutralität in Europa bis 2050 skizziert werden. Um den europäischen Grünen Deal umzusetzen, muss die Politik in Bezug auf die Versorgung der gesamten Wirtschaft mit sauberer Energie sowie in den Bereichen Industrie, Produktion und Verbrauch, großräumige Infrastruktur, Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft, Bauwesen, Besteuerung und Sozialleistungen überdacht werden. Auch wenn all diese Aktionsbereiche eng miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig verstärken, muss doch genau auf mögliche Konflikte zwischen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zielen geachtet werden. Bis zum Sommer 2020 wird die Kommission einen auf Umweltauswirkungen geprüften Plan vorlegen, mit dem die Reduktionsvorgabe der EU für die Treibhausgasemissionen bis 2030 auf verantwortungsvolle Weise auf mindestens 50 % und angestrebte 55 % gegenüber 1990 angehoben werden soll. Um diese zusätzliche Verringerung der Treibhausgasemissionen zu erreichen, wird die Kommission bis Juni 2021 alle einschlägigen klimabezogenen Politikinstrumente überprüfen und gegebenenfalls eine Überarbeitung vorschlagen. Diese politischen Reformen werden dazu beitragen, eine effektive CO<sub>2</sub>-Bepreisung in der gesamten Wirtschaft zu gewährleisten. Dies wird Veränderungen im Verhalten der

---

<sup>1</sup> ABl. C 158 vom 5.6.2012, S. 4.

Verbraucher und Unternehmen fördern und die Steigerung nachhaltiger öffentlicher und privater Investitionen erleichtern.

Solange viele internationale Partner weniger ambitionierte Ziele verfolgen als die EU, besteht das Risiko der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, entweder weil die Produktion von der EU in andere Länder mit weniger strengen Emissionsreduktionszielen verlagert wird, oder weil EU-Produkte durch eingeführte CO<sub>2</sub>-intensivere Produkte ersetzt werden. Wenn dieses Risiko eintritt, werden die weltweiten Emissionen nicht verringert, was die Bemühungen der EU und ihrer Industrie, die globalen Klimaziele des Übereinkommens von Paris zu erreichen, untergräbt.

Die Bekämpfung der Gefahr einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ergänzt diese Strategien und dient einem Umweltziel, da die Beihilfen in Ermangelung einer bindenden internationalen Vereinbarung über die Verringerung von Treibhausgasemissionen darauf abzielen, einen durch die Verlagerung von Produktionstätigkeiten an Standorte außerhalb der Union bedingten Anstieg der globalen Treibhausgasemissionen zu verhindern. Allerdings können Beihilfen für indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten gleichzeitig die Wirksamkeit des EU-EHS beeinträchtigen, denn schlecht ausgerichtete Beihilfen würden die Empfänger von ihren indirekten CO<sub>2</sub>-Kosten befreien und damit die Anreize für Emissionsreduktionen und Innovationen im jeweiligen Sektor beschränken. Infolgedessen müssten die Kosten für die Verringerung der Emissionen hauptsächlich von anderen Wirtschaftssektoren getragen werden. Ferner können derartige staatliche Beihilfen zu erheblichen Verfälschungen des Wettbewerbs im Binnenmarkt führen, insbesondere wenn Unternehmen ein und desselben Sektors aufgrund unterschiedlicher Haushaltszwänge in den verschiedenen Mitgliedstaaten nicht gleich behandelt werden. Deshalb müssen mit dem zur Konsultation gestellten Leitlinienentwurf drei spezifische Ziele verfolgt werden: Minimierung der Gefahr einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, Wahrung des Ziels des EU-EHS, eine kosteneffiziente Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zu erreichen, und Minimierung der Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt. Nach Annahme des Leitlinienentwurfs wird die Kommission sicherstellen, dass er mit allen einschlägigen, im Rahmen des Grünen Deals vorgeschlagenen klimabezogenen Politikinstrumenten zur Gewährleistung einer effektiven CO<sub>2</sub>-Bepreisung in der gesamten Wirtschaft im Einklang steht und zu diesen Instrumenten beiträgt, wobei auf gleiche Rahmenbedingungen zu achten ist.

Nach Artikel 10c der EHS-Richtlinie dürfen Mitgliedstaaten, die bestimmte Voraussetzungen in Bezug auf die Höhe des Pro-Kopf-BIP im Vergleich zum Unionsdurchschnitt erfüllen, von dem Grundsatz des Artikels 10a Absatz 1 der EHS-Richtlinie abweichen, nach dem für die Stromerzeugung keine kostenlose Zuteilung erfolgen darf. Diese Mitgliedstaaten dürfen Stromerzeugungsanlagen zur Modernisierung, Diversifizierung und nachhaltigen Umgestaltung des Energiesektors übergangsweise kostenlose Zertifikate zuteilen.

Da der Ausgleich indirekter EHS-Kosten nach Artikel 10a Absatz 6 und die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten nach Artikel 10c der EHS-Richtlinie staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 107 AEUV darstellen, dürfen diese Maßnahmen erst durchgeführt werden, wenn die Kommission sie nach den Artikeln 107 Absätze 2 und 3 AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt hat. In den EHS-Leitlinien werden die Voraussetzungen vorgegeben, die die Kommission prüft, wenn sie über die Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit dem Binnenmarkt entscheidet.

Die aktuellen EHS-Leitlinien stammen aus dem Jahr 2012 und laufen am 31. Dezember 2020 aus, sodass sie für die nächsten EHS-Handelsperiode (2021-2030) überarbeitet werden müssen.

Für die Überarbeitung der EHS-Leitlinien hat die Kommission im Rahmen einer öffentlichen und einer anschließenden gezielten Konsultation im Jahr 2019 Daten erhoben und anhand der Konsultationsergebnisse eine Bewertung der derzeitigen Leitlinien vorgenommen. Auf dieser Grundlage und unter Berücksichtigung der Stellungnahmen, die im Rahmen der aktuellen öffentlichen

Konsultation eingehen werden, erarbeitet die Kommission eine Folgenabschätzung der verschiedenen Überarbeitungsoptionen.

## **2. Ausgleich indirekter Kosten**

Der zur Konsultation gestellte Leitlinienentwurf hat das Ziel, dem Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen aufgrund indirekter EHS-Kosten zu begegnen, gleichzeitig aber Wettbewerbsverfälschungen möglichst gering zu halten und die Anreize für eine kosteneffiziente Dekarbonisierung der Wirtschaft zu wahren. Der Leitlinienentwurf trägt den neuen Bestimmungen der überarbeiteten EHS-Richtlinie, der Entwicklung der Marktbedingungen und den bisherigen Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten Rechnung.

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über die wichtigsten Änderungen, die die Kommission in dieser Phase des Überarbeitungsprozesses in Betracht zieht. Die Kommission weist darauf hin, dass der Wortlaut des zur Konsultation gestellten Leitlinienentwurfs nicht endgültig ist und angesichts der im Rahmen der aktuellen öffentlichen Konsultation eingegangenen Rückmeldungen und gewonnenen Erkenntnisse erneut einer Bewertung unterzogen werden wird.

### *2.1. Beihilfefähige Sektoren*

Der Vorschlag enthält eine gegenüber den EHS-Leitlinien von 2012 aktualisierte und weniger umfangreiche Liste von Sektoren, die für einen Ausgleich in Betracht kommen. Auf der Liste stehen acht Sektoren, die als die Sektoren ermittelt wurden, die am stärksten einem tatsächlichen Risiko der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ausgesetzt sind.

Die Methode zur Festlegung der Liste der beihilfefähigen Sektoren stützt sich auf den in Artikel 10b der überarbeiteten EHS-Richtlinie definierten Indikator für die Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, der ausschließlich auf der Grundlage der indirekten Kosten berechnet wird. Damit die Beihilfefähigkeit gegeben ist, muss der Indikator für die indirekte Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen mindestens 0,2 betragen. Beihilfefähige Sektoren müssen ferner eine Handelsintensität von mindestens 20 % und eine Intensität indirekter Emissionen von mindestens 1 kg CO<sub>2</sub>/EUR aufweisen. Diese Werte werden auf NACE-4-Ebene anhand des Datensatzes berechnet, der auch für die Erstellung der Carbon-Leakage-Liste dient, die für die kostenlose Zuteilung von EHS-Zertifikaten herangezogen wird.

Diese quantitativen Kriterien wurden auf der Grundlage einer Studie über die Auswirkungen der indirekten EHS-Kosten auf ausgewählte Sektoren in der nächsten Handelsperiode entwickelt. Diese Studie wird auch als Begleitunterlage zur aktuellen Konsultation veröffentlicht.

Die Kommission kann aufgrund von Rückmeldungen und Erkenntnissen aus der öffentlichen Konsultation sowie auf der Grundlage qualitativer Erwägungen beschließen, weitere Sektoren in die Liste aufzunehmen, die mindestens über einen Indikator für die Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen von 0,2 verfügen und gemäß der von dem externen Berater in der Studie vorgenommenen Bewertung mindestens ein mittleres Risiko der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen aufweisen.

### *2.2. Beihilfeintensität und Degressivität*

In dem zur Konsultation gestellten Leitlinienentwurf wird auch die Beihilfeintensität geregelt, d. h. der maximale Anteil an den indirekten EHS-Kosten, den die Mitgliedstaaten ausgleichen dürfen. Sie soll bei 75 % bleiben. Dieser Wert entspricht der Beihilfeintensität, die nach den bisher geltenden Leitlinien am Ende der dritten EHS-Handelsperiode angewandt wird.

Mit dem zur Konsultation gestellten Leitlinienentwurf wird den Mitgliedstaaten ferner die Möglichkeit eingeräumt, die Belastung der Beihilfeempfänger durch indirekte EHS-Kosten in Abhängigkeit von ihrer Bruttowertschöpfung weiter zu begrenzen. Diese neue Möglichkeit soll die Belastung durch indirekte EHS-Kosten für bestimmte Sektoren begrenzen, bei denen diese Kosten selbst nach dem 75%igen Ausgleich einen unverhältnismäßig hohen Anteil ihrer Bruttowertschöpfung ausmachen können. Die Interessenträger sind aufgefordert, zu dieser neuen Möglichkeit Stellung zu nehmen.

Anders als in den EHS-Leitlinien von 2012, wäre die Beihilfeintensität nicht degressiv, sondern bliebe über die gesamte EHS-Handelsperiode stabil. Stattdessen wird die Kommission in der Mitte der Handelsperiode auf der Grundlage der stromverbrauchseffizientesten Produktionsmethoden für das jeweilige Produkt eine Aktualisierung der Stromverbrauchseffizienzbenchmarks vornehmen, um den aktuellsten Daten und Produktionsprozessen Rechnung zu tragen. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Aktualisierung der Stromverbrauchseffizienzbenchmarks besser zur Berücksichtigung potenzieller Effizienzgewinne in den betreffenden Sektoren geeignet ist als eine automatische Senkung der Beihilfeintensität.

Die Kommission zieht in Betracht, die Methode für die Aktualisierung der Stromverbrauchseffizienzbenchmarks für die Zwecke dieser Leitlinien an die in Artikel 10a Absatz 2 der EU-EHS-Richtlinie festgelegte Methode anzugleichen (siehe Randnummer 14 Absatz 13 des zur Konsultation gestellten Leitlinienentwurfs). Nach dieser Methode würde die Kommission auf der Grundlage früherer Effizienzsteigerungen für jede Benchmark eine jährliche Reduktionsrate extrapolieren. Die Interessenträger sind aufgefordert, zu der Anwendung dieser Methode in den künftigen Leitlinien Stellung zu nehmen.

Die Mitgliedstaaten sollten ihre jeweiligen Regelungen erforderlichenfalls ändern, um sie mit diesen Aktualisierungen in Einklang zu bringen.

### *2.3. Formel zur Berechnung des Beihilfebetrags*

Drittens würden der geschätzte Betrag der indirekten EHS-Kosten und folglich der Beihilfehöchstbetrag auf der Grundlage von Parametern berechnet werden, die mit den in den EHS-Leitlinien von 2012 angewandten Parametern vergleichbar sind.

- Die regional differenzierten „CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktoren“, die die CO<sub>2</sub>-Intensität von aus fossilen Brennstoffen erzeugtem Strom in verschiedenen geografischen Gebieten widerspiegeln, gelten weiterhin. Zu diesem Zweck wurden die relevanten geografischen Gebiete nach derselben Methode wie in den EHS-Leitlinien von 2012 definiert, d. h. nach den Entwicklungen in Bezug auf Marktkopplung und dem Grad der tatsächlichen Preiskonvergenz unter Zugrundelegung aktualisierter Wirtschaftsdaten.
- Die für die Berechnung herangezogene Basis-Produktionsleistung entspricht der tatsächlichen Produktion im Jahr vor der Gewährung der Beihilfe. Im Folgenabschätzungsbericht zu den EHS-Leitlinien von 2012 wurde festgestellt, dass eine solche Option die Gefahr birgt, dass Preissignale und Anreize aus dem EHS, im Hinblick auf den Stromverbrauch effizienter zu wirtschaften, entkräftet werden. Da der Ausgleich indirekter EHS-Kosten jedoch nur ein teilweiser Ausgleich ist, wird eine Produktionssteigerung, die zu einem erhöhten Stromverbrauch führt, immer doch auch zu höheren Stromkosten für das Unternehmen führen. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die Höhe der jedem Beihilfeempfänger entstehenden indirekten Kosten durch Zugrundelegung der tatsächlichen Produktionszahlen am genauesten abgebildet wird und der Anreiz für eine Steigerung der Energieeffizienz bestehen bleibt. Im Gegensatz dazu ermöglicht es die historische

Produktionsleistung nicht, die tatsächlichen indirekten Kosten eines einzelnen Unternehmens zu berechnen, sodass der Anreiz für das Unternehmen, effizienter zu werden, nicht in vollem Umfang erhalten bleibt. In einer Situation, in der die historische Produktionsleistung höher ist als die tatsächliche Produktionsleistung, würde die Verwendung der historischen Produktionsleistung als relevantem Parameter das Preissignal aus dem EHS schwächen und somit den Anreiz zur Verbesserung der Energieeffizienz untergraben.

- Die Stromverbrauchseffizienzbenchmarks, die den produktspezifischen Stromverbrauch pro Tonne Produktionsleistung bei Einsatz der stromverbrauchseffizientesten Produktionsmethoden für das jeweilige Produkt wiedergeben, werden zu Beginn sowie einmal in der Mitte der nächsten EHS-Handelsperiode aktualisiert.
- Die Berechnung des Beihilfebetrags würde weiterhin u. a. auf Grundlage des Durchschnitts der täglichen Einjahres-EUA-Terminpreise erfolgen.

Mehrere Parameter zur Berechnung der Beihilfebeträge sind in dem beigefügten Entwurf der Leitlinien, der zur Konsultation gestellt wird, noch nicht festgelegt, sondern werden zu einem späteren Zeitpunkt bestimmt. Betroffen sind die Stromverbrauchseffizienzbenchmarks, die tatsächliche Höhe der genannten Bruttowertschöpfungsobergrenze und die tatsächlichen regionalen CO<sub>2</sub>-Faktoren. Die CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktoren werden auf der Grundlage der jüngsten Eurostat-Daten (2019) festgelegt und einmal in der Mitte der nächsten Handelsperiode aktualisiert werden. 2025 wird die Kommission zudem prüfen, ob zusätzliche Daten verfügbar sind, die zur Verbesserung und Überarbeitung der Methode zur Berechnung der CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktoren, d. h. zur Berücksichtigung der immer wichtigeren Rolle CO<sub>2</sub>-armer Technologien bei der Preisfindung auf den EU-Strommärkten, dienen können.

#### *2.4. Konditionalität*

Schließlich wird in dem zur Konsultation gestellten Leitlinienentwurf vorgeschlagen, die Auflagen für den Ausgleich indirekter EHS-Kosten zu verschärfen und über die bereits in der Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU festgelegten Verpflichtungen hinauszugehen. Die Interessenträger sind aufgefordert, zu diesen neuen Auflagen Stellung zu nehmen. Die Mitgliedstaaten müssten überprüfen, dass die Beihilfeempfänger unabhängig von ihrer Größe ein Energieaudit durchgeführt haben oder sich zu einem solchen Energieaudit verpflichten oder dass sie über ein Energiemanagement- oder Umweltmanagementsystem<sup>2</sup> verfügen. Die Mitgliedstaaten müssten auch überwachen, dass große Unternehmen die sich daraus ergebenden Empfehlungen umsetzen. Die Mitgliedstaaten müssten die Einhaltung dieser Anforderung überwachen. Darüber hinaus kann auch die Kommission im Rahmen ihrer Überwachungstätigkeiten bei genehmigten Regelungen die Einhaltung dieser Anforderung überprüfen.

### **3. Modernisierung der Stromerzeugung**

Die neuen Bestimmungen in Bezug auf Beihilfen im Zusammenhang mit der Option einer übergangsweisen kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten zur Modernisierung der Stromerzeugung werden weitgehend durch Artikel 10c der überarbeiteten EHS-Richtlinie vorgegeben. Das Ziel dieser Art von Beihilfen besteht in der Modernisierung, Diversifizierung und nachhaltigen Umgestaltung des

---

<sup>2</sup> Siehe z. B. Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS) (ABl. L 342 vom 22.12.2009, S. 1).

Energiesektors. Bei Projekten mit einem Gesamtinvestitionsbedarf von über 12,5 Mio. EUR können Beihilfen nur auf der Grundlage eines Ausschreibungsverfahrens gewährt werden, das den in dem zur Konsultation gestellten Leitlinienentwurf festgelegten Anforderungen gerecht wird. Bei Vorhaben mit einem Gesamtinvestitionsbedarf von weniger als 12,5 Mio. EUR würden staatliche Beihilfemaßnahmen einer beihilferechtlichen Prüfung unterzogen.

#### **4. Maßnahmen, die nicht in dem zur Konsultation gestellten Leitlinienentwurf enthalten sind**

Eine bestimmte, in den EHS-Leitlinien von 2012 vorgesehene Art von Beihilfen, nämlich Beihilfen im Zusammenhang mit dem Ausschluss von Kleinanlagen und Krankenhäusern aus dem EU-EHS, wurde bisher von keinem Mitgliedstaat gewährt, sodass die Kommission die diesbezüglichen Bestimmungen aus ihrem Leitlinienentwurf gestrichen hat. Sollten Mitgliedstaaten in Zukunft beschließen, solche Maßnahmen durchzuführen, so wird die Kommission diese unmittelbar auf der Grundlage des AEUV prüfen.

Der zur Konsultation gestellte Leitlinienentwurf gilt auch nicht für staatliche Beihilfen für Investitionen zur Modernisierung von Energiesystemen und zur Verbesserung der Energieeffizienz, die aus dem nach Artikel 10d der EHS-Richtlinie eingerichteten Modernisierungsfonds gewährt werden.