

**Gutachten**  
**zur beihilferechtlichen Zulässigkeit von Strompreiskompensationen**  
**für energieintensive Unternehmen im Zuge der vorzeitigen Beendigung**  
**der Kohleverstromung in Deutschland**

vorgelegt im Auftrag der Wirtschaftsvereinigung Metalle

von

Prof. Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof

im Februar 2020

## Inhaltsverzeichnis

A.	Forderungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ zu Strompreiskompensationen für energieintensive Unternehmen .....	4
I.	Erwarteter Strompreisanstieg in Deutschland .....	4
II.	Forderung nach Strompreiskompensationen .....	6
1.	Allgemeine Strompreiskompensation .....	6
2.	EU-ETS Strompreiskompensation für energieintensive Unternehmen.....	7
3.	Kohleausstiegskompensation für energieintensive Unternehmen.....	8
B.	Ziele der Strompreiskompensationen für energieintensive Unternehmen .....	8
I.	Vermeidung des Verlagerungsrisikos („carbon leakage“) .....	9
II.	Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit .....	10
C.	Rechtsrahmen für Strompreiskompensationen nach dem EU-ETS .....	11
I.	Vorgaben der Emissionshandelsrichtlinie.....	12
1.	Emissionshandelsrichtlinie 2009 als Rechtsmaßstab für Strompreiskompensationen in der dritten Handelsperiode.....	12
2.	Emissionshandelsrichtlinie 2018 als Rechtsmaßstab für Strompreiskompensationen in der vierten Handelsperiode .....	13
a)	Strompreiskompensationen als Regelfall .....	14
b)	Richtwert für die Gesamtsumme der Kompensationszahlungen .....	14
c)	Berichts- und Begründungspflichten.....	15
d)	Teilkompensationen .....	15
e)	Geeignetheit der Kompensationszahlungen und alternative Maßnahmen .....	15
II.	Vorgaben des europäischen Beihilfenrechts .....	16
1.	Strompreiskompensationen als staatliche Beihilfen.....	16
2.	De facto Verbindlichkeit der Leitlinien der Kommission .....	17
3.	Leitlinien der Kommission für die dritte Handelsperiode.....	18
a)	Ziele der Beihilfen.....	18
b)	Begünstigte Unternehmen .....	19
c)	Beihilfenhöchstintensität .....	19
d)	Degressivität der Beihilfe .....	20
e)	Beihilfenhöchstbetrag.....	20
f)	Laufzeit der Beihilfe.....	20
4.	Entwurf der Leitlinien der Kommission für die vierte Handelsperiode.....	20
a)	Begrenzung der begünstigten Sektoren .....	21
b)	Stabilisierung der Beihilfenhöchstintensität.....	22
c)	Auflage zur Reduktion von CO <sub>2</sub> -Emissionen .....	22
d)	Transparenzpflichten .....	23
D.	Spezifische Kohleausstiegskompensationen .....	23
I.	Verhältnis des vorzeitigen Kohleausstiegs in Deutschland zum europäischen Emissionshandel.....	24
1.	Europaweiter Kohleausstieg durch das EU-ETS .....	24
2.	Ausnahmeregel des Art. 12 Abs. 4 Emissionshandelsrichtlinie 2018.....	25

3.	Zwingende Löschung von Zertifikaten .....	26
II.	Beihilfenrechtliche Zulässigkeit spezifischer Kohleausstiegskompensationen .....	27
1.	Klimaschutz als Rechtfertigungsgrund .....	27
2.	Zwingende Löschung von Zertifikaten .....	28
3.	Kreis der begünstigten Unternehmen .....	28
4.	Kompensationszeitraum .....	29
5.	Höhe der Kompensationszahlungen .....	29
6.	Regelungsmöglichkeiten .....	30
7.	Weiterentwicklung durch den europäischen Green Deal .....	30
E.	Zusammenfassende Thesen .....	31

## **Gutachtenauftrag**

Die Wirtschaftsvereinigung Metalle hat mich gebeten, ein Gutachten zur beihilferechtlichen Zulässigkeit von Strompreiskompensationen für energieintensive Unternehmen im Zuge des vorzeitigen Ausstiegs aus der Kohleverstromung in Deutschland zu verfassen. Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ empfiehlt in ihrem Abschlussbericht einen Ausgleich für den erwarteten Anstieg der Strompreise in Folge der beschleunigten Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland.<sup>1</sup> Das Gutachten widmet sich der Frage der rechtlichen Zulässigkeit der von der Kommission empfohlenen Strompreiskompensationen für energieintensive Unternehmen. Untersucht wird, inwieweit EU-ETS Kompensationen und spezifische Kohleausstiegskompensationen für energieintensive Unternehmen nach europäischem Beihilfenrecht zulässig sind.

### **A. Forderungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ zu Strompreiskompensationen für energieintensive Unternehmen**

Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (WSBK) legte im Januar 2019 ihren Abschlussbericht mit Empfehlungen zu einer schrittweisen Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung und der Gestaltung des damit verbundenen Strukturwandels in Deutschland vor.<sup>2</sup>

#### **I. Erwarteter Strompreisanstieg in Deutschland**

In diesem Bericht stellt die Kommission fest, dass das Strompreinsniveau in Deutschland sowohl für private Haushalte als auch für Unternehmen vergleichsweise hoch ist.<sup>3</sup> Im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten der EU hatten die Kunden in Deutschland im zweiten Halbjahr 2017

---

<sup>1</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 66. (abrufbar unter: [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile); zuletzt abgerufen am 28.2.2020).

<sup>2</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019.

<sup>3</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 66.

die höchsten Strompreise zu tragen.<sup>4</sup> Zu diesem hohen Strompreisniveau trägt bei, dass Strom in Deutschland in großem Umfang mit Steuern und Abgaben belastet ist.<sup>5</sup> Der durchschnittliche Strompreis von Haushaltskunden im Jahr 2018 setzte sich zu rund 54 % aus Steuern, Abgaben und Umlagen und zu rund 25 % aus Netzentgelten zusammen. Der durch den Markt bestimmte Anteil für die Beschaffung und den Vertrieb von Strom betrug nur 23%.<sup>6</sup>

Für die Industrie – so die WSBK – sind Stromkosten ein wichtiger Kostenfaktor, der die Wettbewerbsfähigkeit beeinflusst.<sup>7</sup> Dabei liegt der Industriestrompreis in Deutschland weit über dem Durchschnitt in den OECD-Staaten.<sup>8</sup> Bei einem Jahresverbrauch von 500 000 bis 2 Mio kWh bestanden in Deutschland in der zweiten Hälfte des Jahres 2017 die durchschnittlich höchsten Industriepreise in der EU.<sup>9</sup> Der Industriestrompreis setzte sich in Deutschland im Jahr 2018 zu rund 52 % aus Steuern, Abgaben und Umlagen und zu rund 48 % aus Strombeschaffung, Netzentgelten und Vertrieb zusammen.<sup>10</sup>

Nach Einschätzung der WSBK ist insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Unternehmen „in hohem Maße von den Strompreisen abhängig“.<sup>11</sup> Entlastungen werden insbesondere gewährt durch die Besondere Ausgleichsregelung im Rahmen des EEG, durch die Möglichkeit einer kostenlose Zuteilung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten für die Sektoren, in denen die Gefahr der Verlagerung der Produktion ins außereuropäische Ausland besteht, sowie durch Strompreiskompensationen für die durch den Emissionshandel entstehenden Strompreiseffekte.<sup>12</sup>

Die WSBK geht davon aus, dass „die Börsenstrompreise im Zuge voraussichtlich steigender Brennstoff- und CO<sub>2</sub>-Zertifikatspreise in den kommenden Jahren ansteigen werden“.<sup>13</sup> Die

---

<sup>4</sup> Eurostat, Strompreisstatistik, Stand: Mai 2018 (abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity\\_price\\_statistics/de#Strompreise\\_f.C3.BCr\\_Nichthaushaltskunde\\_n](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics/de#Strompreise_f.C3.BCr_Nichthaushaltskunde_n); zuletzt abgerufen am 28.2.2020). Siehe auch Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 31.

<sup>5</sup> Siehe Eurostat, Strompreisstatistik, Stand: Mai 2018.

<sup>6</sup> BDEW, Strompreisanalyse Januar 2020 (abrufbar unter: [https://www.bdew.de/media/documents/20200107\\_BDEW-Strompreisanalyse\\_Januar\\_2020.pdf](https://www.bdew.de/media/documents/20200107_BDEW-Strompreisanalyse_Januar_2020.pdf); zuletzt abgerufen am 28.2.2020). Siehe auch Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 30.

<sup>7</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 33.

<sup>8</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 33.

<sup>9</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 34.

<sup>10</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 33.

<sup>11</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 35.

<sup>12</sup> So genanntes „carbon leakage.“ Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 35.

<sup>13</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 66.

weitere Stilllegung von Kohlekraftwerken werde den Börsenstrompreis zusätzlich erhöhen, wohingegen der weitere Ausbau der erneuerbaren Energien preisdämpfend wirken werde.<sup>14</sup> Nach Einschätzung der WSBK wirkt sich jede zusätzliche Erhöhung der Strompreise „negativ auf die Stromverbraucher (...), insbesondere auf energieintensive Unternehmen“ aus.<sup>15</sup> Die Kommission ist sich deshalb „einig, dass begleitende Maßnahmen zur Begrenzung der Strompreise erforderlich sind, um die Wettbewerbsfähigkeit der stromintensiven Industrie zu sichern“.<sup>16</sup> „Darüber hinaus sollten mögliche Zusatzbelastungen für gewerbliche Nutzer und private Endverbraucher so gering wie möglich ausfallen.“<sup>17</sup> Die WSBK fordert Strompreiskompensationen, die steigende Strompreise abfedern und die Wettbewerbsfähigkeit der stromintensiven Industrie sichern.

## **II. Forderung nach Strompreiskompensationen**

Dementsprechend empfiehlt die WSBK, „einen Ausgleich zu schaffen, der Unternehmen und private Haushalte vom Strompreisanstieg entlastet, der durch die politisch beschleunigte Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung entsteht“.<sup>18</sup> Als Teil ihrer Gesamtstrategie fordert die WSBK damit eine Strompreiskompensation für den erwarteten Anstieg der Strompreise in Folge der beschleunigten Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland. Dabei unterscheidet die WSBK drei Arten von Strompreiskompensationen: die allgemeine Strompreiskompensation, die EU-ETS Strompreiskompensation und die Kohleausstiegskompensation.

### **1. Allgemeine Strompreiskompensation**

Die WSBK hält es „für erforderlich, ab 2023 für private und gewerbliche Stromverbraucher einen Zuschuss auf die Übertragungsnetzentgelte oder eine wirkungsgleiche Maßnahme zur Dämpfung des durch die beschleunigte Reduzierung der Kohleverstromung verursachten Strompreisanstiegs zu gewähren“.<sup>19</sup> Es sei ein „Zuschuss in Höhe von mindestens zwei Mrd. Euro pro Jahr“ erforderlich, der im Bundeshaushalt zu verankern und beihilferechtlich

---

<sup>14</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 66.

<sup>15</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 66.

<sup>16</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 66.

<sup>17</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 66.

<sup>18</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 66.

<sup>19</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 66.

abzusichern sei.<sup>20</sup> Die WSBK fordert damit eine allgemeine Strompreiskompensation für alle Stromverbraucher (private Haushalte und gewerbliche Verbraucher), um die durch die vorzeitige Beendigung der Kohleverstromung steigenden Strompreise zu kompensieren. Diese allgemeine Strompreiskompensation soll als Zuschuss auf die Übertragungsnetzentgelte oder durch eine Maßnahme mit vergleichbarer Wirkung gezahlt werden.

## 2. EU-ETS Strompreiskompensation für energieintensive Unternehmen

Daneben fordert die WSBK eine „Verstetigung und Fortentwicklung der ETS-Strompreiskompensation für besonders energieintensive Unternehmen“.<sup>21</sup> Das europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Unternehmen von indirekten CO<sub>2</sub>-Kosten zu entlasten. Begünstigte dieser Kompensationen sind Unternehmen, bei denen ein erhebliches Risiko besteht, dass das Unternehmen seine Produktion wegen hoher Strompreise in Drittstaaten verlagert („carbon leakage“). Die Mitgliedstaaten können diesen Unternehmen die Kosten (teilweise) ausgleichen, die auf die Unternehmen im Rahmen des EU-ETS überwältigt werden (Art. 10a Abs. 6 Emissionshandelsrichtlinie<sup>22</sup>). Diese Strompreiskompensationen für indirekte CO<sub>2</sub> Kosten im Rahmen des EU-ETS kommen insbesondere energieintensiven Unternehmen zu Gute.

Die Europäische Kommission konkretisiert in Leitlinien die beihilfenrechtliche Zulässigkeit der EU-ETS Strompreiskompensationen.<sup>23</sup> Die gegenwärtigen Leitlinien gelten bis zum 31.12.2020.<sup>24</sup> Die Kommission legte am 14.1.2020 einen Entwurf für reformierte Beihilfeleitlinien für den Zeitraum vom 1.1.2021 bis 31.12.2030 vor.<sup>25</sup> Die WSBK fordert, dass die Bundesregierung bei der EU-Kommission dafür eintritt, „dass diese die

---

<sup>20</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 66.

<sup>21</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 66.

<sup>22</sup> Art. 10a Abs. 6 Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. 2009 L 140/63 (im Folgenden: Emissionshandelsrichtlinie 2009).

<sup>23</sup> Mitteilung der Kommission, Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionen nach 2012, ABl. 2012 C 158/4 (im Folgenden: EU-ETS Beihilfeleitlinien).

<sup>24</sup> Nr. 56 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>25</sup> Mitteilung der Kommission, Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach 2021 (Entwurf) (abzurufen unter:

[https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020\\_ets\\_stateaid\\_guidelines/draft\\_ets\\_guidelines\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_ets_stateaid_guidelines/draft_ets_guidelines_de.pdf) ; zuletzt abgerufen am 28.2.2020; im Folgenden: Entwurf ETS-Leitlinien).

Strompreiskompensation bis 2030 verlängert, die Beihilfeintensität stabilisiert und dauerhaft absichert“. „Zudem soll die Bundesregierung die Finanzierung der Kompensationssumme aus dem Energie- und Klimafonds bedarfsgerecht sicherstellen.“<sup>26</sup>

### **3. Kohleausstiegskompensation für energieintensive Unternehmen**

Schließlich fordert die WSBK, dass sich die Bundesregierung dafür einsetzen soll, „ein beihilferechtskonformes Instrument zu entwickeln, um zusätzlich zu den zuvor genannten Instrumenten die energieintensiven Unternehmen, die Strom aus dem Netz beziehen, aber nicht von einer Senkung der Netznutzungsentgelte profitieren, von Preissteigerungen zu entlasten, die durch die politisch beschleunigte Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung entstehen.“<sup>27</sup>

Hiernach sollen energieintensive Unternehmen zusätzlich zu den bestehenden Strompreiskompensationen spezifisch von den Kosten entlastet werden, die durch höhere Strompreise in Folge der vorzeitigen Beendigung der Kohleverstromung entstehen. Diese spezifischen Kohleausstiegskompensationen müssen mit dem europäischen Beihilfenrecht übereinstimmen.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf beihilferechtliche Zulässigkeit von EU-ETS Strompreiskompensationen und von Kohleausstiegskompensationen für energieintensive Unternehmen.

## **B. Ziele der Strompreiskompensationen für energieintensive Unternehmen**

Strompreiskompensationen für energieintensive Unternehmen im Rahmen des europäischen Emissionshandelssystems dienen zwei zusammenhängenden Zielen: Eine Verlagerung der Produktion und damit der Treibhausgasemissionen in Drittstaaten soll vermieden und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen soll erhalten bleiben.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 66.

<sup>27</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 66.

<sup>28</sup> Erwägungsgrund 24 der Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl 2009 L 140/63 (im Folgenden: Emissionshandelsrichtlinie 2009).



## I. Vermeidung des Verlagerungsrisikos („carbon leakage“)

Sind Unternehmen in Drittstaaten nicht an CO<sub>2</sub>-Auflagen gebunden, die denjenigen der EU vergleichbar sind, kann dies dazu führen, dass europäische Unternehmen ihre Investitionen und ihre Produktion ins außereuropäische Ausland verlagern, um so Kosten für die Reduktion von Treibhausgasemissionen aufgrund höherer Strompreise zu vermeiden.<sup>29</sup> Maßgeblich für die Vermeidung dieses so genannten „carbon leakage“ ist die Höhe der von den Unternehmen effektiv zu zahlenden Strompreise. Strompreiskompensationen können diese Belastung zurücknehmen, soweit die Unternehmen durch den Ausgleich effektiv geringere Strompreiskosten zu tragen haben.<sup>30</sup> Eine Produktionsverlagerung in außereuropäische Staaten führt nicht zu einer Reduktion von Treibhausgasemissionen, sondern zu einer Verlagerung der Emissionen in Drittstaaten. Dies dient nicht dem Klimaschutz.

Das europäische Emissionshandelssystem ist Teil der globalen Klimaschutzstrategie des Pariser Abkommens, dessen Ziel es ist, weltweit Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Im Pariser Klimaschutzabkommen vereinbarten nahezu alle Staaten der Welt,<sup>31</sup> den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2°C zu halten, möglichst auf 1,5°C zu begrenzen.<sup>32</sup> Mit diesem Klimaszutzziel legt das Pariser Abkommen eine konkrete, quantifizierte, weltweite Emissionsobergrenze fest.<sup>33</sup> Um dieses Emissionsziel zu erreichen, müssen nach den jüngsten Prognosen des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) die globalen anthropogenen Netto-CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2030 um etwa 45 Prozent gegenüber dem Niveau von 2010 sinken und um das Jahr 2050 netto null erreichen.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Siehe Erwägungsgrund 24 Emissionshandelsrichtlinie 2009 sowie Erwägungsgründe 5, 7 und 10 Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814, ABl 2018 L 76/3 (im Folgenden: Emissionshandelsrichtlinie 2018). Zum Begriff der Verlagerung siehe Mitteilung der Kommission, Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionen nach 2012, ABl. 2012 C 158/4, geändert durch Mitteilung ABl. 2012 C 387/06, Nr. 7.

<sup>30</sup> Die folgende Untersuchung beschränkt sich auf die beihilfenrechtliche Zulässigkeit von Strompreiskompensationen.

<sup>31</sup> Paris Agreement, December 12, 2015, 55 ILM 743 (2016) (im Folgenden: Pariser Abkommen).

<sup>32</sup> Art. 2.1a Pariser Abkommen.

<sup>33</sup> *Kreuter-Kirchhof*, Das Pariser Klimaschutzübereinkommen und die Grenzen des Rechts, DVBl 2017, S. 97ff. (99).

<sup>34</sup> IPCC, Sonderbericht über 1,5 °C globale Erwärmung – Ein IPCC-Sonderbericht über die Folgen einer globalen Erwärmung um 1,5 °C gegenüber vorindustriellem Niveau und die damit verbundenen globalen Treibhausgasemissionspfade im Zusammenhang mit einer Stärkung der weltweiten Reaktion auf die Bedrohung durch den Klimawandel, nachhaltiger Entwicklung und Bemühungen zur Beseitigung von Armut, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, Nr. D 1. Deutsche Übersetzung der Ergebnisse, S.2 (abrufbar unter: [https://www.de-ipcc.de/media/content/Hauptaussagen\\_IPCC\\_SR15.pdf](https://www.de-ipcc.de/media/content/Hauptaussagen_IPCC_SR15.pdf); zuletzt abgerufen am 28.2.2020).

Maßgeblich für den Schutz der Erdatmosphäre sind mithin die weltweiten Emissionen, also die Summe der Emissionen in den Vertragsstaaten.

Die Vertragsstaaten des Pariser Abkommens erklärten gegenüber dem Klimasekretariat der Vereinten Nationen, welchen Beitrag sie zum Klimaschutz ab dem Jahr 2020 leisten werden und hinterlegten diese Beiträge beim Klimasekretariat.<sup>35</sup> Alle fünf Jahre legen die Staaten neue, schärfere Klimaschutzbeiträge vor, um so das vereinbarte Ziel zu erreichen, die Erdatmosphäre vor einer gefährlichen anthropogenen Störung zu schützen.<sup>36</sup> Diese Selbstverpflichtungen der Staaten bilden das Herzstück des Pariser Abkommens.<sup>37</sup>

Die EU und ihre Mitgliedstaaten erklärten gegenüber dem Klimasekretariat, im Zeitraum von 2021 bis 2030 die EU-internen Treibhausgasemissionen gemeinsam um mindestens 40 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 zu reduzieren.<sup>38</sup> Dieses gemeinschaftliche Klimaschutzziel ist damit völkerrechtlich verankert. Maßgeblich dafür, ob dieses europäische Ziel erreicht wird, sind die europaweiten Treibhausgasemissionen in den Mitgliedstaaten der EU.

Dieses europäische Klimaschutzziel fügt sich in das weltweite Klimaschutzziel des Pariser Abkommens ein. Allein europäische Klimaschutzmaßnahmen können die Erdatmosphäre nicht wirksam schützen. Sie müssen sich deshalb in die staatenübergreifende, globale Klimaschutzstrategie des Pariser Abkommens einfügen. Maßnahmen zum Schutz des Klimasystems der Erde in Europa sind deshalb darauf auszurichten, CO<sub>2</sub> Emissionen nicht nur in Drittstaaten zu verlagern, sondern sie in der (globalen) Summe zu reduzieren.<sup>39</sup> Wirksamer Klimaschutz in Europa fordert deshalb Maßnahmen gegen eine bloße Verlagerung von CO<sub>2</sub> Emissionen in Drittstaaten.

## **II. Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit**

Die Vermeidung von „carbon leakage“ dient gleichzeitig dem Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen. Strenge europäische Auflagen zur

---

<sup>35</sup> Art. 4.2 Pariser Abkommen. Es handelt sich hierbei um die „nationally determined contributions“ (NDCs).

<sup>36</sup> Art. 4.9 Pariser Abkommen. Diese Informationen müssen mit den künftig hierzu ergehenden Beschlüssen übereinstimmen.

<sup>37</sup> *Kreuter-Kirchhof*, Das Pariser Klimaschutzübereinkommen und die Grenzen des Rechts, DVBl 2017, S. 97ff. (100).

<sup>38</sup> Submission by Latvia and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, 6.3.2015, S. 1. Siehe auch Beschluss 2016/1841 des Rates vom 5.10.2016, ABl. 2016 L 282/1.

<sup>39</sup> Siehe Erwägungsgrund 24 Emissionshandelsrichtlinie 2009.

Reduktion von Treibhausgasemissionen verursachen insbesondere für energieintensive Unternehmen hohe Kosten. Haben Unternehmen in anderen Staaten diese Kosten nicht zu tragen, gefährdet dies die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen (energieintensiven) Unternehmen. Geringere Klimaschutzanforderungen in Drittstaaten können so zu einem Standortvorteil in Drittstaaten werden. Strompreiskompensationen sollen dem entgegenwirken. Energieintensive europäische Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, sollen nicht dadurch benachteiligt werden, dass Industrien in Drittländern keinen vergleichbaren CO<sub>2</sub> Auflagen unterliegen.<sup>40</sup> Wirksamer Klimaschutz in Europa darf nicht zum Nachteil im internationalen Wettbewerb werden.

### **C. Rechtsrahmen für Strompreiskompensationen nach dem EU-ETS**

Die EU begegnet dieser Verlagerungsgefahr dadurch, dass bestimmte in einer Liste aufgeführte Unternehmen kostenlos Emissionszertifikate erhalten. Diese Unternehmen werden so von den direkten CO<sub>2</sub>-Kosten entlastet. Außerdem können die Mitgliedstaaten energieintensive Unternehmen bestimmter Sektoren und Teilsektoren Strompreiskompensationen gewähren, sie so von den indirekten CO<sub>2</sub>-Kosten entlasten. Im Interesse eines wirksamen Klimaschutzes eröffnet das europäische Emissionshandelssystem diese Möglichkeit, Unternehmen mit einem erheblichen Verlagerungsrisiko von den Kosten zu entlasten, die im Rahmen des EU-ETS auf diese Unternehmen überwältigt werden. Diese Strompreiskompensationen für indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten müssen mit dem europäischen Beihilfenrecht vereinbar sein. Den rechtlichen Rahmen für die Zulässigkeit von EU-ETS Strompreiskompensationen bestimmen auf der Ebene des Europarechts die Emissionshandelsrichtlinie sowie das europäische Beihilfenrecht gemäß Art. 107ff. AEUV einschließlich der spezifischen beihilfenrechtlichen Leitlinien der Kommission für EU-ETS Strompreiskompensationen. Auf dieser Grundlage legte die Bundesregierung die Voraussetzungen für die Gewährung staatlicher Beihilfen zur Kompensation indirekter CO<sub>2</sub>-Kosten im Rahmen des EU-ETS in Deutschland in einer Förderrichtlinie fest.<sup>41</sup> Im Jahr 2017

---

<sup>40</sup> Erwägungsgrund 24 Emissionshandelsrichtlinie 2009.

<sup>41</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bekanntmachung zur Änderung der Richtlinie für Beihilfen für Unternehmen in Sektoren bzw. Teilsektoren, bei denen angenommen wird, dass angesichts der mit den EU-ETS-Zertifikaten verbundenen Kosten, die auf den Strompreis abgewälzt werden, ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen besteht (Beihilfen für indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten) vom 23. Juli 2013 sowie die Bekanntmachung zur 2. Änderung der Richtlinie für Beihilfen für Unternehmen in Sektoren bzw. Teilsektoren, bei denen angenommen wird, dass angesichts der mit den EU-ETS-Zertifikaten verbundenen Kosten, die auf den Strompreis abgewälzt werden, ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen besteht (Beihilfen für indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten) vom 21.

erhielten 322 Unternehmen mit 891 Anlagen rund 202 Millionen Euro Beihilfe. Von den 891 begünstigten Anlagen unterlagen 460 Anlagen dem Europäischen Emissionshandelssystem.<sup>42</sup>

## **I. Vorgaben der Emissionshandelsrichtlinie**

Die Emissionshandelsrichtlinie bestimmt in Art. 10a Abs. 6 den Rechtsrahmen für Strompreiskompensationen im Rahmen des EU-ETS. Dabei finden unterschiedliche Fassungen dieser Regelung in der dritten und der vierten Handelsperiode Anwendung: Für die dritte Handelsperiode bis zum 31.12.2020 gilt die Emissionshandelsrichtlinie 2009/29/EG.<sup>43</sup> In der vierten Handelsperiode ab dem 1.1.2021 gilt Art. 10a Abs. 6 in der Fassung der reformierten Emissionshandelsrichtlinie (EU) 2018/410.<sup>44</sup>

### **1. Emissionshandelsrichtlinie 2009 als Rechtsmaßstab für Strompreiskompensationen in der dritten Handelsperiode**

Gemäß Art. 10a Abs. 6 Emissionshandelsrichtlinie 2009 können die Mitgliedstaaten „zugunsten der Sektoren bzw. Teilsektoren, für die ein erhebliches Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen durch auf den Strompreis übergewälzte Kosten der Treibhausgasemissionen ermittelt wurde, finanzielle Maßnahmen einführen, um diese Kosten auszugleichen, sofern dies mit den geltenden und künftigen Regeln für staatliche Beihilfen vereinbar ist.“ Diese Regelung ermöglicht grundsätzlich staatliche Kompensationszahlungen für indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten im Rahmen des EU-ETS an bestimmte Unternehmen, bei denen ein

---

August 2017 (abrufbar unter: [https://www.dehst.de/SPK/SharedDocs/downloads/DE/rechtliches/Foerderrichtlinie\\_21-08-2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.dehst.de/SPK/SharedDocs/downloads/DE/rechtliches/Foerderrichtlinie_21-08-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=4); zuletzt abgerufen am 28.2.2020).

<sup>42</sup> Deutsche Emissionshandelsstelle, Beihilfen für indirekte Co<sub>2</sub>-Kosten des Emissionshandels (Strompreiskompensation) in Deutschland für das Jahr 2017, Stand: März 2019 (abrufbar unter: [https://www.strompreiskompensation.de/SPK/SharedDocs/downloads/DE/auswertungen/Auswertungsbericht\\_2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.strompreiskompensation.de/SPK/SharedDocs/downloads/DE/auswertungen/Auswertungsbericht_2017.pdf?__blob=publicationFile&v=4); zuletzt abgerufen am 28.2.2020)

<sup>43</sup> Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. 2009 L 140/63 (Emissionshandelsrichtlinie 2009).

<sup>44</sup> Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814, ABl. 2018 L 76/3 (Emissionshandelsrichtlinie 2018). Siehe die Übergangsbestimmung des Art. 4 Emissionshandelsrichtlinie 2018.

erhebliches Verlagerungsrisiko besteht. Voraussetzung ist, dass die Kompensationen mit dem europäischen Beihilfenrecht vereinbar sind.

Die Emissionshandelsrichtlinie 2009 konkretisiert in Art. 10a Abs. 14ff., welche Sektoren und Teilsektoren einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ausgesetzt sind. Maßgeblich sind ein erheblicher Anstieg der Produktionskosten aufgrund des EU-ETS sowie die Handelsintensität mit Drittstaaten. Gemäß Art. 10a Abs. 13 Emissionshandelsrichtlinie 2009 bestimmt die Kommission die Sektoren und Teilsektoren mit einem erheblichen Verlagerungsrisiko durch Aufnahme in ein Verzeichnis. Hierauf beruht die so genannten „carbon leakage“ Liste der Kommission, in der die Sektoren und Teilsektoren verzeichnet sind, bei denen ein erhebliches Verlagerungsrisiko besteht.<sup>45</sup> Auf der Grundlage von Art. 10b Abs. 5 Emissionshandelsrichtlinie 2018 legte die Kommission im Februar 2019 die „carbon leakage“ Liste für den Zeitraum von 2021 bis 2030 vor.<sup>46</sup> Nur Unternehmen aus diesen Sektoren und Teilsektoren können Kompensationen auf der Grundlage von Art. 10a Abs. 6 der Emissionshandelsrichtlinie erhalten.

## **2. Emissionshandelsrichtlinie 2018 als Rechtsmaßstab für Strompreiskompensationen in der vierten Handelsperiode**

Für die vierte Handelsperiode knüpft Art. 10a Abs. 6 Emissionshandelsrichtlinie 2018 an die bisherigen Regelungen der Emissionshandelsrichtlinie an, modifiziert diese aber in folgenden Punkten:

---

<sup>45</sup> Beschluss 2010/2/EU der Kommission vom 24. Dezember 2009 zur Festlegung eines Verzeichnisses der Sektoren und Teilsektoren, von denen angenommen wird, dass sie einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ausgesetzt sind, gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2010 L 1/10, sowie Beschluss der Kommission vom 27. Oktober 2014 zur Festlegung eines Verzeichnisses der Sektoren und Teilsektoren, von denen angenommen wird, dass sie im Zeitraum 2015-2019 einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ausgesetzt sind, gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (2014/746/EU), ABl. 2014 L 308/114. Zur Verlängerung der Liste bis zum 31.12.2020 siehe Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814, ABl. 2018, L 76/3.

<sup>46</sup> Delegierter Beschluss (EU) 2019/708 der Kommission vom 15. Februar 2019 zur Ergänzung der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Festlegung der Sektoren und Teilsektoren, bei denen davon ausgegangen wird, dass für sie im Zeitraum 2021-2030 ein Risiko der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen besteht, ABl. 2019 L 120/20.

### **a) Strompreiskompensationen als Regelfall**

Nach der reformierten Emissionshandelsrichtlinie „sollten“ die Mitgliedstaaten die Sektoren und Teilsektoren finanziell entlasten, die aufgrund erheblich steigender indirekter Kosten einem tatsächlichen Verlagerungsrisiko ausgesetzt sind, weil über die Strompreise die Kosten von Treibhausgasemissionen an sie weitergegeben werden. Nach den Erwägungsgründen der Richtlinie ist eine solche Kompensation „wünschenswert“.<sup>47</sup> Die Richtlinie eröffnet nicht mehr nur die Möglichkeit für Strompreiskompensationen, sondern fordert die Mitgliedstaaten zu Strompreiskompensationen auf.

### **b) Richtwert für die Gesamtsumme der Kompensationszahlungen**

Gemäß Art. 10a Abs. 6 UAbs. 2 S. 1 Emissionshandelsrichtlinie 2018 bemühen sich die Mitgliedstaaten, für diese Kompensationszahlungen nicht mehr als 25% ihrer Einkünfte aus der Versteigerung von Zertifikaten zu verwenden. Diese Begrenzung dient der Verwirklichung der Ziele des Emissionshandels und der Wahrung der Integrität des Binnenmarktes.<sup>48</sup> Sollte ein Mitgliedstaat die 25%-Grenze überschreiten, muss er gemäß Art. 10a Abs. 6 UAbs. 1 S. 2 Emissionshandelsrichtlinie 2018 begründen, warum er die Obergrenze nicht eingehalten hat. Diese Begründung ist zu veröffentlichen. Die Richtlinie legt damit einen Richtwert für die maximale Gesamtsumme der Kompensationszahlungen fest, der an die Einkünfte aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten geknüpft ist. Der Richtwert ist nicht verbindlich; gleichwohl haben sich die Mitgliedstaaten bei ihren Kompensationszahlungen an dieser Grenze zu orientieren.

Bei der Überarbeitung der Leitlinien der Kommission für die staatlichen Beihilfen für indirekte Emissionskosten soll die Kommission nach den Erwägungsgründen der Richtlinie „die Zweckmäßigkeit von Obergrenzen für die von den Mitgliedstaaten gewährten Kompensationen prüfen“.<sup>49</sup> Nach diesem Prüfauftrag könnte aus einem unverbindlichen Richtwert eine verbindliche Obergrenze werden.

---

<sup>47</sup> Erwägungsgrund 13 Emissionshandelsrichtlinie 2018.

<sup>48</sup> Erwägungsgrund 13 Emissionshandelsrichtlinie 2018.

<sup>49</sup> Erwägungsgrund 13 Emissionshandelsrichtlinie 2018.

### **c) Berichts- und Begründungspflichten**

Die Mitgliedstaaten müssen den Gesamtbetrag der Kompensation aufgeschlüsselt nach Sektoren und Teilsektoren veröffentlichen (Art. 10a Abs. 6 UAbs. 2 S. 2 Emissionshandelsrichtlinie 2018). Übersteigt die Gesamtsumme der gewährten Kompensationen den Richtwert von 25% der Einkünfte aus der Versteigerung von Zertifikaten, muss der Mitgliedstaat dies begründen und in der Begründung die Strompreise für die begünstigten industriellen Großabnehmer darlegen. Dabei werden vertrauliche Informationen geschützt (Art. 10a Abs. 6 UAbs. 2 S. 3 und 4 Emissionshandelsrichtlinie 2018). Die Öffentlichkeit soll über die Höhe der Kompensationszahlungen und die Begünstigten regelmäßig unterrichtet werden.<sup>50</sup> In dem Bericht muss der Mitgliedstaat auch darlegen, ob andere Maßnahmen gebührend berücksichtigt wurden, mit denen sich die indirekten CO<sub>2</sub>-Emissionskosten mittel- bis langfristig senken lassen. Indirekte CO<sub>2</sub>-Emissionskosten sollen hiernach möglichst auf anderem Weg als durch Kompensationszahlungen gesenkt werden.

### **d) Teilkompensationen**

Die Erwägungsgründe der Richtlinie fordern, dass die Mitgliedstaaten „Teilkompensationen“, also keinen vollen Kostenausgleich gewähren.<sup>51</sup> Diese Forderung betrifft die Angemessenheit der Beihilfe. Einbezogen werden soll auch der „Verbrauch des bei der Verbrennung von Restgasen erzeugten Stroms durch die Anlagen selbst“.<sup>52</sup>

### **e) Geeignetheit der Kompensationszahlungen und alternative Maßnahmen**

Bei der Überarbeitung der maßgeblichen Beihilfeleitlinien für die EU-ETS Kompensationen soll die Kommission nicht nur die Zweckmäßigkeit von Obergrenzen für diese Kompensationen, sondern auch die Geeignetheit der Kompensationszahlungen zur Vermeidung von Verlagerungseffekten überprüfen. Es soll „der Frage nachgegangen werden, inwieweit es gelungen ist, mit derartigen finanziellen Maßnahmen den erheblichen Risiken einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen wegen indirekter Kosten vorzubeugen.“<sup>53</sup> Außerdem soll eine weitere Harmonisierung der Maßnahmen erwogen werden.

---

<sup>50</sup> Siehe Erwägungsgrund 13 Emissionshandelsrichtlinie 2018.

<sup>51</sup> Erwägungsgrund 13 Emissionshandelsrichtlinie 2018.

<sup>52</sup> Erwägungsgrund 13 Emissionshandelsrichtlinie 2018.

<sup>53</sup> Erwägungsgrund 13 Emissionshandelsrichtlinie 2018.

Ob Kompensationszahlungen tatsächlich Produktionsverlagerungen wegen gesteigener indirekter CO<sub>2</sub>-Kosten vermeiden, hängt maßgeblich auch von den Rahmenbedingungen in den betroffenen Drittstaaten ab. Die Maßnahmen nach Art. 10a Emissionshandelsrichtlinie sollen deshalb fortlaufend im Lichte der Klimaschutzmaßnahmen in anderen führenden Wirtschaftsnationen überprüft werden.<sup>54</sup> Erwogen werden soll insbesondere, ob ein CO<sub>2</sub>-Grenzabgabensystem bestehende Maßnahmen ersetzen kann.<sup>55</sup> Ein solches System muss mit den Regelungen der Welthandelsorganisation vereinbar sein. Diese globale Perspektive entspricht dem Klimaschutzziel des europäischen Emissionshandelssystems.

## **II. Vorgaben des europäischen Beihilfenrechts**

Strompreiskompensationen müssen das europäische Beihilfenrecht achten. Diese unabdingbare Voraussetzung stellen die Emissionshandelsrichtlinie 2009 und die Emissionshandelsrichtlinie 2018 ausdrücklich klar.

### **1. Strompreiskompensationen als staatliche Beihilfen**

Bei Kompensationen zum Ausgleich des Anstiegs der Strompreise infolge der Einbeziehung der Kosten von Treibhausgasemissionen im Rahmen des EU-ETS handelt es sich um staatliche Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV (Beihilfen für indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten).<sup>56</sup> Diese Strompreiskompensationen entlasten die Unternehmen von hohen Strompreisen. Dadurch werden die Unternehmen durch einen geldwerten Vorteil ohne eine angemessene, d.h. marktübliche Gegenleistung begünstigt.<sup>57</sup> Die Strompreiskompensationen werden aus staatlichen Mitteln gewährt und begünstigen bestimmte Unternehmen selektiv.<sup>58</sup> Für solche

---

<sup>54</sup> Erwägungsgrund 24 Emissionshandelsrichtlinie 2018.

<sup>55</sup> Zur Ankündigung der Einführung eines Grenzabgabensystems siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Der europäische Green Deal, vom 11.12.2019, COM(2019) 640 final, S. 6.

<sup>56</sup> So auch Mitteilung der Kommission, Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionen nach 2012, ABl. 2012 C 158/4, geändert durch Mitteilung ABl. 2012 C 387/06, Nr. 3 und Nr. 2(im Folgenden: EU-ETS Beihilfeleitlinien).

<sup>57</sup> Zur Begünstigung im Sinne von Art. 107 AEUV *Kühling*, in: Streinz (Hrsg.), EUV / AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 28ff. m.w.N.

<sup>58</sup> Zu diesen Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV *Koenig / Förtsch*, in: Streinz (Hrsg.), EUV / AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 60ff.



staatlichen Beihilfen begründen Art. 107ff. AEUV einen zwingenden Rechtsrahmen, der zu achten ist. Staatliche Beihilfen unterliegen hiernach keinem absoluten Beihilfenverbot, wohl aber einer umfassenden Kontrolle durch die Kommission durch ein präventives Verbot mit Genehmigungsvorbehalt.<sup>59</sup>

Die Kommission kann Beihilfen im Bereich des Umweltschutzes auf Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV stützen.<sup>60</sup> Hiernach können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, wenn sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwider läuft. Strompreiskompensationen im Rahmen des EU-ETS dienen dem Klimaschutz, indem sie „carbon leakage“ vermeiden.<sup>61</sup> Die Kommission kann diese Beihilfen auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV genehmigen.<sup>62</sup>

## **2. De facto Verbindlichkeit der Leitlinien der Kommission**

Den Ermessensraum, den Art. 107 Abs. 3 AEUV der Kommission einräumt, konkretisiert diese durch Leitlinien. Diese bestimmen die Voraussetzungen, unter denen Strompreiskompensationen im Rahmen des EU-ETS beihilfenrechtlich zulässig sind. Diesen Leitlinien kommt „de facto verbindlicher Charakter“ zu.<sup>63</sup> Die Kommission bestimmt in den Leitlinien ihre Auslegung und Anwendung des Beihilfetatbestandes und der Ermessensklausel des Art.107 Abs. 3 AEUV.<sup>64</sup> Die Kriterien für die Vereinbarkeit der staatlichen Beihilfen mit dem Binnenmarkt werden so konkretisiert.<sup>65</sup> Durch diese Leitlinien bindet sich die Kommission selbst;<sup>66</sup> der Gleichbehandlungsgrundsatz und der Vertrauensschutz schränken die künftige Emissionsausübung ein.<sup>67</sup> Die geltenden Leitlinien für die dritte Handelsperiode werden für die

---

<sup>59</sup> Kühling, in: Streinz (Hrsg.), EUV / AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 4.

<sup>60</sup> Kühling / Rüchardt, in: Streinz (Hrsg.), EUV / AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 134.

<sup>61</sup> Hierzu siehe oben.

<sup>62</sup> Siehe Nr. 22 der Mitteilung der Kommission, Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionen nach 2012, ABl. 2012 C 158/4, geändert durch Mitteilung ABl. 2012 C 387/06.

<sup>63</sup> So Kühling, in: Streinz (Hrsg.), EUV / AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 7.

<sup>64</sup> Kühling, in: Streinz (Hrsg.), EUV / AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 7. Siehe auch Cremer, in: Calliess / Ruffert (Hrsg.), EUV / AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 107 Rn. 4.

<sup>65</sup> Siehe Nr. 4 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>66</sup> EuGH, Urt. v. 5.10.2000, Rs. C-288/96, Rn. 62 – Deutschland / Kommission.

<sup>67</sup> EuGH, Urt. v. 13.12.2012, Rs. C-226/11, Rn. 28 – Expedia

vierte Handelsperiode überarbeitet. Für diese Reform der Leitlinien legte die Kommission einen Entwurf vor.

### **3. Leitlinien der Kommission für die dritte Handelsperiode**

Für die beihilfenrechtliche Zulässigkeit von EU-ETS Strompreiskompensationen in der dritten Handelsperiode sind die „Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach 2012“ maßgeblich.<sup>68</sup> Hiernach müssen EU-ETS Strompreiskompensationen folgende Voraussetzungen erfüllen:

#### **a) Ziele der Beihilfen**

Ziel der Kontrolle der staatlichen Beihilfen durch die Kommission ist, „dass die staatlichen Beihilfemaßnahmen zu einer größeren Reduzierung der Treibhausgasemissionen führen, als ohne die Beihilfen erreicht würde, und dass die positiven Auswirkungen der Beihilfe die negativen Auswirkungen, d.h. etwaige Verfälschungen des Wettbewerbs im Binnenmarkt überwiegen.“<sup>69</sup> Die Beihilfen müssen hiernach dem Klimaschutz dienen und Wettbewerbsverfälschungen vermeiden.

Ausgangspunkt der Leitlinien ist, dass bei einer „Verlagerung von CO<sub>2</sub> Emissionen“ ein Anstieg der globalen Treibhausgasemissionen erwartet wird, wenn Unternehmen die Produktion an einen Standort außerhalb der EU verlagern, weil sie den durch das EU ETS verursachten Kostenanstieg nicht ohne einen wesentlichen Verlust von Marktanteilen auf ihre Kunden abwälzen können.<sup>70</sup> Verhindern Strompreiskompensationen „carbon leakage“, dient dies dem Klimaschutz.<sup>71</sup> Ziel der staatlichen Beihilfe ist es, ein solches erhebliches Verlagerungsrisiko zu verhindern.<sup>72</sup> Maßgeblich sind dabei die Kosten für die Emissionszertifikate, die in die vom Beihilfeempfänger zu tragenden Strompreise eingepreist werden, sowie die Rahmenbedingungen für Wettbewerber in Drittländern, soweit diese keine

---

<sup>68</sup> Mitteilung der Kommission, Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionen nach 2012, ABl. 2012 C 158/4, geändert durch Mitteilung ABl. 2012 C 387/06 (im Folgenden: EU-ETS Beihilfeleitlinien).

<sup>69</sup> Nr. 5 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>70</sup> Nr. 7 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>71</sup> Siehe Nr. 8 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>72</sup> Nr. 24 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

vergleichbaren CO<sub>2</sub>-Kosten zu tragen haben.<sup>73</sup> Abgestellt wird auf die Klimawirksamkeit der Beihilfe: Die staatlichen Beihilfen müssen zu einer größeren Reduzierung von Treibhausgasemissionen führen, als ohne die Beihilfemaßnahme. Staatliche Beihilfen müssen erforderlich sein, das Klimaschutzziel des EU-ETS zu erreichen (Erforderlichkeit der Beihilfe). Sie müssen sich zudem auf das zur Erreichung des angestrebten Umweltziels notwendige Minimum beschränken (Angemessenheit der Beihilfe).<sup>74</sup>

### **b) Begünstigte Unternehmen**

Die Mitgliedstaaten können nur zugunsten der Sektoren bzw. Teilsektoren staatliche Beihilfen gewähren, bei denen ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen durch auf den Strompreis überwälzte Kosten der Treibhausgasemissionen besteht.<sup>75</sup> Insoweit knüpfen die Leitlinien an die Vorgaben der Emissionshandelsrichtlinie an. Unternehmen können nur dann durch EU-ETS Strompreiskompensationen erhalten, wenn sie zu den Sektoren und Teilsektoren gehören, die in Anhang II der Leitlinien aufgeführt sind.<sup>76</sup> Nur dann besteht ein erhebliches Risiko für „carbon leakage“.<sup>77</sup>

### **c) Beihilfenhöchstintensität**

Um Wettbewerbsverfälschungen möglichst gering zu halten und CO<sub>2</sub>-Emissionen kosteneffizient zu verringern, darf die Beihilfe die im Rahmen des EU-ETS entstehenden Kosten nicht voll kompensieren.<sup>78</sup> Nach den Beihilfeleitlinien darf die Beihilfeintensität nicht mehr als 85% der in den Jahren 2013, 2014 und 2015 anfallenden beihilfefähigen Kosten betragen, nicht mehr als 80% der in den Jahren 2016, 2017 und 2018 anfallenden Kosten und nicht mehr als 75% der 2019 und 2020 anfallenden Kosten.<sup>79</sup> Kumulierende Beihilfen dürfen diese Beihilfenhöchstintensität nicht überschreiten.<sup>80</sup>

---

<sup>73</sup> Nr. 24 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>74</sup> Nr. 5 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>75</sup> Nr. 7 und Nr. 23 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>76</sup> Nr. 23 EU-ETS Beihilfeleitlinien i.V.m. Anhang II.

<sup>77</sup> Nr. 25 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>78</sup> Nr. 12 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>79</sup> Nr. 26 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>80</sup> Nr. 47 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

#### **d) Degressivität der Beihilfe**

Zudem muss die Beihilfe degressiv sein, d.h. sie muss allmählich verringert werden. Die Degressivität der Beihilfe soll Abhängigkeiten vermeiden und Anreize für eine Umstellung auf CO<sub>2</sub>-ärmere Stromerzeugungstechnologien schaffen.<sup>81</sup>

#### **e) Beihilfenhöchstbetrag**

Die Leitlinien bestimmen einen Beihilfenhöchstbetrag, den die Mitgliedstaaten gewähren dürfen. Dieser wird nach einer Formel berechnet, die gewährleistet, dass die Beihilfe angemessen ist und Anreize für den Übergang zu Strom aus erneuerbaren Energien aufrechterhält.<sup>82</sup> Die festgesetzten Beihilfenobergrenzen dürfen unabhängig davon, ob die Förderung aus staatlichen Mitteln oder aus Mitteln der Union finanziert wird, nicht überschritten werden.<sup>83</sup>

#### **f) Laufzeit der Beihilfe**

Grundsätzlich darf die Laufzeit der Beihilfen die Geltungsdauer der Leitlinien nicht übersteigen.<sup>84</sup> Geht eine Regelung über diesen Zeitraum hinaus, kann der betreffende Mitgliedstaat diese neu bei der Kommission anmelden. Die Kommission sieht in EU-ETS Strompreiskompensationen „vorrübergehende Sondermaßnahmen“.<sup>85</sup>

### **4. Entwurf der Leitlinien der Kommission für die vierte Handelsperiode**

Die bisherigen Leitlinien gelten bis zum 31.12.2020.<sup>86</sup> Am 14.1.2020 legte die Kommission ihren Entwurf für die „ETS-Beihilfeleitlinien“ für die vierte Handelsperiode vor, die bis zum 31.12.2030 gelten sollen.<sup>87</sup> Die Kommission leitete eine Konsultation zu dem Entwurf ein.<sup>88</sup>

---

<sup>81</sup> Nr. 12 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>82</sup> Nr. 11 und Nr. 27 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>83</sup> Nr. 46 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>84</sup> Nr. 22 EU-ETS Beihilfeleitlinien

<sup>85</sup> Nr. 2 und 3 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>86</sup> Nr. 56 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

<sup>87</sup> Mitteilung der Kommission, Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach 2021 (Entwurf).

<sup>88</sup> Die Konsultation endet am 10.3.2020.

Sie sieht die neuen Beihilfeleitlinien als Teil des „europäischen Green Deal“,<sup>89</sup> um das Ziel zu erreichen, dass die EU bis zum Jahr 2050 klimaneutral wird. Die Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten Unternehmen einen Ausgleich für indirekte Kosten des EU-ETS gewähren dürfen, sollen nach dem Entwurf verschärft werden. Die neuen Leitlinien weichen für Strompreiskompensationen nach Art. 10a Abs. 6 Emissionshandelsrichtlinie insbesondere in folgenden Punkten von den bisherigen Vorgaben ab:<sup>90</sup>

#### **a) Begrenzung der begünstigten Sektoren**

Die Zahl der Sektoren, die eine Strompreiskompensation erhalten können, soll von vierzehn auf acht reduziert werden.<sup>91</sup> Ziel ist es, nur die Sektoren zu fördern, bei denen das Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen am größten ist. Nach Auffassung der Kommission sollen Kompensationen nur die Sektoren erhalten, in denen

- in erheblichem Umfang internationaler Handel stattfindet
- die Energiekosten eine wesentliche Rolle spielen und höhere Energiekosten nur begrenzt weitergegeben werden können
- die Gewinnspannen weltweit unter Druck stehen
- die Möglichkeiten zur Verbesserung der Energieeffizienz nur begrenzt sind.<sup>92</sup>

Die neue Liste in Anhang I des Leitlinienentwurfs entspricht nicht der „carbon leakage“ Liste, die die Kommission auf der Grundlage von Art. 10b Abs. 5 Emissionshandelsrichtlinie 2018 im Februar 2019 für den Zeitraum von 2021 bis 2030 als delegierten Beschluss vorlegte.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Hierzu Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Der europäische Green Deal, vom 11.12.2019, COM (2019) 640 final.

<sup>90</sup> Zu den Vorgaben für die Kompensation von direkten CO<sub>2</sub>-Kosten insbesondere zum Einsatz effizienter Technologien siehe insbesondere Nr. 36ff. Entwurf ETS-Beihilfeleitlinien.

<sup>91</sup> Nr. 20 Entwurf ETS-Leitlinien i.V.m. Anhang I Entwurf ETS-Leitlinien.

<sup>92</sup> Siehe Europäische Kommission, Öffentliche Konsultation zum Entwurf der überarbeiteten EU-Leitlinien für Beihilfen im Rahmen des EHS, 14.1.2020 (abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_20\\_53](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_53); zuletzt abgerufen am 28.2.2020.

<sup>93</sup> Delegierter Beschluss (EU) 2019/708 der Kommission vom 15. Februar 2019 zur Ergänzung der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Festlegung der Sektoren und Teilspektoren, bei denen davon ausgegangen wird, dass für sie im Zeitraum 2021-2030 ein Risiko der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen besteht, ABl. 2019 L 120/20.

## **b) Stabilisierung der Beihilfenhöchstintensität**

Nach dem Leitlinienentwurf dürfen Beihilfen 75% der anfallenden indirekten CO<sub>2</sub>-Kosten nicht übersteigen.<sup>94</sup> Der zulässige Höchstbetrag für die Gesamtbeihilfe soll mithin für die gesamte vierte Handelsperiode auf 75% begrenzt werden.<sup>95</sup> Anders als in der dritten Handelsperiode soll mithin keine Degression der Beihilfe mehr vorgegeben werden. Dies entspricht der Empfehlung der WSBK, die sich gegen degressive Strompreiskompensationen und für eine Stabilisierung der Ausgleichszahlungen für energieintensive Unternehmen jedenfalls auf dem gegenwärtigen Niveau von 75% ausgesprochen hatte.<sup>96</sup>

Nach Auffassung der Kommission könnte sich die Beihilfenintensität von 75% für einige Sektoren als unzureichend erweisen, um einen angemessenen Schutz gegen die Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zu gewährleisten. In diesem Fall können die Mitgliedstaaten erforderlichenfalls den auf Unternehmensebene zu zahlenden Betrag der indirekten Kosten auf einen noch zu bestimmenden Prozentbetrag der Bruttowertschöpfung des Unternehmens im Jahr begrenzen.<sup>97</sup> Eine solche Begrenzung muss für alle beihilfefähigen Unternehmen zumindest eines Sektors oder Teilsektors Anwendung finden.<sup>98</sup>

Eine Kumulation von Beihilfen ist zulässig, darf aber in der Summe die in den Leitlinien festgelegte Beihilfenhöchstintensität oder den Beihilfehöchstbetrag nicht überschreiten.<sup>99</sup>

## **c) Auflage zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen**

Kompensationen werden an die Auflage geknüpft, dass Unternehmen Anstrengungen zur Verringerung ihrer CO<sub>2</sub>-Emissionen unternehmen. Hierzu gehört, dass die Empfänger der Beihilfen ein Energieaudit<sup>100</sup> durchführen und die Empfehlungen dieses Audits umsetzen.<sup>101</sup> Die Unternehmen müssen ihren CO<sub>2</sub>-Fußabdruck verringern und einen Anteil von mindestens

---

<sup>94</sup> Nr. 26 Entwurf ETS-Leitlinien.

<sup>95</sup> Soweit sich eine Beihilfenintensität von 75% für einige Sektoren als unzureichend erweist, um einen angemessenen Schutz gegen die Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zu gewährleisten, können nach Nr. 30 des Entwurfs der ETS-Leitlinien die Mitgliedstaaten den auf Unternehmensebene zu zahlenden Betrag der indirekten Kosten auf einen noch offenen Wert der Bruttowertschöpfung des betreffenden Unternehmens im Jahr begrenzen.

<sup>96</sup> WSBK, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 66.

<sup>97</sup> Nr. 30 Entwurf ETS-Leitlinien.

<sup>98</sup> Nr. 31 Entwurf-ETS-Leitlinien.

<sup>99</sup> Nr. 32 Entwurf ETS-Leitlinien.

<sup>100</sup> Durchgeführt werden muss ein Energieaudit im Sinne von Art. 8 der Energieeffizienzrichtlinie (Richtlinie 2012/27/EU).

<sup>101</sup> Nr. 53 und 54 a Entwurf ETS-Leitlinien.

80% des Beihilfebetrags in Projekte investieren, die zu erheblichen Verringerungen der Treibhausgasemissionen ihrer Anlage führen.<sup>102</sup>

#### **d) Transparenzpflichten**

Wird eine Beihilfe über 500 000 EUR gewährt, müssen die Mitgliedstaaten die Beihilfenbewilligung, die Bewilligungsbehörde, den Beihilfenempfänger, die Form und den Betrag der gewährten Beihilfe, die Art des Unternehmens, die Standortregion sowie den Hauptwirtschaftszweig im Internet veröffentlichen.<sup>103</sup> Die Mitgliedstaaten müssen hierüber Bericht erstatten.<sup>104</sup>

### **D. Spezifische Kohleausstiegskompensationen**

Die WSBK rechnet damit, dass in Folge des vorzeitigen Ausstiegs aus der Kohleverstromung in Deutschland die Strompreise zusätzlich zu dem durch das EU-ETS verursachten Kostenanstieg ansteigen werden. Sie fordert deshalb eine spezifische Kohleausstiegskompensation für energieintensive Unternehmen, die zusätzlich zu den bestehenden Kompensationen gewährt wird. Die Bundesregierung solle ein beihilferechtskonformes Instrument entwickeln, um zusätzlich energieintensive Unternehmen von den Preissteigerungen zu entlasten, „die durch die politisch beschleunigte Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung entstehen.“<sup>105</sup> Gefordert wird eine spezifische Entlastung der Unternehmen von höheren Strompreisen in Folge der vorzeitigen Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland. Diese spezifischen Kohleausstiegskompensationen müssen mit dem europäischen Beihilfenrecht vereinbar sein.

Spezifische Kohleausstiegskompensation sollen neben die EU-ETS Strompreiskompensationen treten. Damit stellt sich die Frage, inwieweit eine solche zusätzliche finanzielle Entlastung energieintensiver Unternehmen neben den bestehenden EU-ETS Strompreiskompensationen beihilfenrechtlich zulässig ist. Zu klären ist das Verhältnis spezifischer Kohleausstiegskompensationen zu den EU-ETS Strompreiskompensationen und damit das

---

<sup>102</sup> Nr. 54 b und c Entwurf ETS-Leitlinie

<sup>103</sup> Nr. 55ff. Entwurf ETS-Leitlinien.

<sup>104</sup> Nr. 58ff. Entwurf ETS-Leitlinien.

<sup>105</sup> Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 66.

Verhältnis des vorzeitigen Kohleausstiegs in Deutschland zum europäischen Emissionshandelssystem.

## **I. Verhältnis des vorzeitigen Kohleausstiegs in Deutschland zum europäischen Emissionshandel**

Nach den Empfehlungen der WSBK soll die Kohleverstromung in Deutschland vorzeitig durch eine einvernehmliche Lösung mit den Kraftwerksbetreibern oder durch ordnungsrechtliche Maßnahmen beendet werden.

### **1. Europaweiter Kohleausstieg durch das EU-ETS**

Grundsätzlich wird in der EU der Ausstieg aus der Kohleverstromung europaweit durch das europäische Emissionshandelssystem bewirkt. Der europäische Emissionshandel begründet das weltweit größte System für den Handel mit Treibhausgaszertifikaten. Er ist das wichtigste Klimaschutzinstrument der Union.<sup>106</sup> Bestimmt wird die Menge der insgesamt in einer Handelsperiode europaweit zulässigen Treibhausgasemissionen der beteiligten Anlagen („cap“). Diese zulässige Gesamtemissionsmenge bestimmt verlässlich die Klimawirksamkeit des Systems.<sup>107</sup> Das europäische Emissionshandelssystem wird die von ihm umfassten Treibhausgasemissionen europaweit bis zum Jahr 2030 um 43 Prozent gegenüber den Werten des Jahres 2005 senken.<sup>108</sup>

Diese Reduktionswirkung des europäischen Handelssystems wird künftig verschärft, die zulässige Gesamtemissionsmenge deutlich reduziert werden. Dies entspricht den Vorgaben des Pariser Abkommens, wonach die Vertragsparteien weitere schärfere Selbstverpflichtungen eingehen, um so das gemeinsame Klimaschutzziel zu erreichen, die weltweite Erwärmung auf 2°C, möglichst auf 1,5° C zu begrenzen. Die Europäische Union wird das von ihr angestrebte Klimaschutzziel, bis zum Jahr 2050 treibhausgasneutral zu sein,<sup>109</sup> nur erreichen, wenn sie das

---

<sup>106</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 24.10.2014, EUCO 169/14, Rn. 2.3. Siehe auch Erwägungsgrund 5 Emissionshandelsrichtlinie 2018.

<sup>107</sup> Hierzu *Kreuter-Kirchhof*, Emissionshandel und Erneuerbare Energien Richtlinie, ZUR 2019, 396 (398f.).

<sup>108</sup> Siehe Erwägungsgrund 2 Emissionshandelsrichtlinie 2018.

<sup>109</sup> Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Der europäische Green Deal, vom 11.12.2019, COM(2019) 640 final, S. 2.



europäische Emissionshandelssystem nach diesem Ziel ausrichtet und die zulässige Gesamtemissionsmenge entsprechend so reduziert, dass die teilnehmenden Anlagen im Jahr 2050 netto keine Treibhausgase emittieren.

Die am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen sind verpflichtet, Emissionsberechtigungen in dem Umfang abzugeben, in dem sie in das Handelssystem einbezogene Treibhausgase emittieren. Dabei können Emissionszertifikate frei auf dem Markt gekauft und verkauft werden („trade“). Gesprochen wird daher von einem „cap and trade“ System. Den Preis für die Zertifikate und damit für die Emissionen von Treibhausgasen bestimmt der Markt.<sup>110</sup> Aufgrund der begrenzten, künftig sinkenden Menge der handelbaren Zertifikate führt dieses System zu nach und nach steigenden Zertifikatspreisen. Nach der Rechtsprechung des EuGH liegt diese schrittweise Erhöhung der Preise in der Logik des Systems.<sup>111</sup> Aufgrund steigender Zertifikatspreise werden für die am Handel teilnehmenden Anlagen die Emissionen von Treibhausgasen immer teurer und dadurch schließlich unwirtschaftlich. In Folge dessen werden die Unternehmen ihre Produktionsmethoden nach und nach auf klimafreundliche Verfahren umstellen.

Diesem Wirkmechanismus unterliegen auch die Kohlekraftwerke in den Mitgliedstaaten der EU. Die Verstromung von Kohle wird nach der Logik des Emissionshandelssystems immer teurer und dadurch schließlich unwirtschaftlich. Der Ausstieg aus der Kohleverstromung wird so europaweit durch das europäische Emissionshandelssystem bewirkt.

## **2. Ausnahmeregel des Art. 12 Abs. 4 Emissionshandelsrichtlinie 2018**

Nach den Empfehlungen der WSBK soll in Deutschland der Ausstieg aus der Kohleverstromung nicht durch diesen Wirkmechanismus des EU-ETS bewirkt werden, sondern vorzeitig durch eine Einigung mit den Kohlekraftwerksbetreibern oder durch ordnungsrechtliche Maßnahmen. Deutschland verlässt insoweit den durch das europäische Emissionshandelssystem vorgezeichneten Weg. Dies ist europarechtlich zulässig, da die reformierte Emissionshandelsrichtlinie in der vierten Handelsperiode insoweit einen nationalen Sonderweg erlaubt. Gemäß Art. 12 Abs. 4 Emissionshandelsrichtlinie können die Mitgliedstaaten zusätzlich zum Emissionshandel auf nationaler Ebene

---

<sup>110</sup> Hierzu *Kreuter-Kirchhof*, Klimaschutz durch Emissionshandel? Die jüngste Reform des europäischen Emissionshandelssystems, EuZW 2017, S. 412ff. (413).

<sup>111</sup> EuGH, Urteil v. 21.6.2018, Rs. C-5/16 – Polen / Europäisches Parlament und Rat, Rn. 66.

Stromerzeugungskapazitäten stilllegen. Die Emissionshandelsrichtlinie eröffnet einen Regelungsraum für die Mitgliedstaaten zur zusätzlichen Stilllegung von Kraftwerken im Interesse des Klimaschutzes. Dieser Sondertatbestand ist Ausdruck des Schutzverstärkerprinzips.<sup>112</sup>

### **3. Zwingende Löschung von Zertifikaten**

Art. 12 Abs. 4 Emissionshandelsrichtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten, „im Fall der Stilllegung von Stromerzeugungskapazitäten in ihrem Hoheitsgebiet aufgrund zusätzlicher nationaler Maßnahmen (...) Zertifikate aus der Gesamtmenge der Zertifikate, die von ihnen gemäß Artikel 10 Absatz 2 zu versteigern sind, maximal in Höhe der Durchschnittsmenge der geprüften Emissionen der betreffenden Anlage während eines Zeitraums von fünf Jahren vor der Stilllegung (zu) löschen“. Legt ein Mitgliedstaat zusätzlich Kraftwerke still, kann er Zertifikate aus der europaweit zulässigen Gesamtemissionsmenge löschen. Diese Befugnis, Zertifikate vom Markt zu nehmen, ist in der Höhe begrenzt. Der Mitgliedstaat kann Zertifikate maximal in Höhe der Durchschnittsmenge der geprüften Emissionen der betreffenden Anlage während eines Zeitraums von fünf Jahren vor der Stilllegung löschen.<sup>113</sup> Er hat die Kommission über die beabsichtigte Löschung der Zertifikate zu informieren.

Dieses Recht zur Löschung von Zertifikaten begründet im Fall der vorzeitigen Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland eine Löschungspflicht, da andernfalls die zusätzliche Stilllegung der Kohlekraftwerke nicht dem Schutz des Klimasystems dienen würde. Wegen des so genannten „Wasserbetteffekts“<sup>114</sup> ermöglichen zusätzliche Emissionsreduktionen in einem Mitgliedstaat entsprechend höhere Emissionen in anderen Mitgliedstaaten. Nationale Klimaschutzmaßnahmen für die in den Emissionshandel einbezogenen Anlagen sind deshalb in ihrer Klimawirksamkeit von der Zahl der insgesamt in Europa zulässigen Emissionen abhängig. Die Wirksamkeit des vorzeitigen Ausstiegs aus der Kohleverstromung in Deutschland für den Klimaschutz, hängt deshalb davon ab, dass die Gesamtmenge der

---

<sup>112</sup> Siehe *Kreuter-Kirchhof*, Emissionshandel und Erneuerbare Energien Richtlinie, ZUR 2019, 396 (399).

<sup>113</sup> Art. 12 Abs. 4 Emissionshandelsrichtlinie 2018.

<sup>114</sup> Siehe *acatech / Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina / Union der deutschen Akademien der Wissenschaften*, Governance für die Europäische Energieunion, 2018, S. 14. Zu diesem Begriff *Klinski*, Instrumente eines Kohleausstiegs im Lichte des EU-Rechts, EnWZ 2017, S. 203ff. (204).

handelbaren Emissionszertifikate reduziert wird. Andernfalls stünde die Geeignetheit der den Kohleausstieg bewirkenden Grundrechtseingriffe für den Klimaschutz in Frage.<sup>115</sup>

## **II. Beihilfenrechtliche Zulässigkeit spezifischer Kohleausstiegskompensationen**

Die von der WSBK geforderten spezifischen Kohleausstiegskompensationen sind in diese Rechtslage einzufügen. Mit Blick auf die beihilfenrechtliche Zulässigkeit spezifischer Kohleausstiegskompensationen sind insbesondere folgende Punkte zu beachten:

### **1. Klimaschutz als Rechtfertigungsgrund**

Die Zulässigkeit von Beihilfen im Rahmen des EU-ETS zur Kompensation indirekter CO<sub>2</sub>-Kosten richtet sich grundsätzlich nach der Emissionshandelsrichtlinie sowie dem europäischen Beihilfenrecht einschließlich der spezifischen beihilfenrechtlichen Leitlinien der Kommission für EU-ETS Strompreiskompensationen.<sup>116</sup> Diese Leitlinien sehen derzeit neben den EU-ETS Kompensationen für energieintensive Unternehmen keine spezifischen Kohleausstiegskompensationen vor.

Dies schließt spezifische Kohleausstiegskompensationen gleichwohl nicht aus, da der vorzeitige Ausstieg aus der Kohleverstromung in Deutschland auf der Ausnahmeregel des Art. 12 Abs. 4 Emissionshandelsrichtlinie 2018 beruht. Die beihilfenrechtliche Zulässigkeit spezifischer Kohleausstiegskompensationen kann an diesen Sondertatbestand anknüpfen. Deutschland will ergänzend zum europäischen Emissionshandel vorzeitig Kohlekraftwerke stilllegen, um so zusätzlich Treibhausgasemissionen zu reduzieren und dadurch das Klimasystem der Erde stärker zu schützen. Der vorzeitige Ausstieg aus der Kohleverstromung dient als zusätzliche Klimaschutzmaßnahme dem Erhalt der Erdatmosphäre. Es ist damit zu rechnen, dass dieser vorzeitige Kohleausstieg zu einem zusätzlichen Anstieg der Strompreise<sup>117</sup> und damit zu einem höheren Risiko für „carbon leakage“ führen wird. Eine Verlagerung von CO<sub>2</sub> Emissionen aber ist nicht klimawirksam, wenn die Treibhausgasemissionen nur in

---

<sup>115</sup> *Kreuter-Kirchhof*, Emissionshandel und Erneuerbare Energien Richtlinie, ZUR 2019, 396 (399).

<sup>116</sup> Hierzu siehe oben.

<sup>117</sup> EWU, Analyse der Effekte des Kohleausstiegs auf den Großhandelsstrompreis und weiterer Stromkostenkomponenten von Industrieunternehmen sowie Entwicklung möglicher Ausgleichsmechanismen – eine Analyse basierend auf den Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ im Auftrag der Wirtschaftsvereinigung Metalle e.V., Endbericht September 2019.

Drittstaaten verlagert, nicht aber in der Summe reduziert werden. Zusätzliche Ausgleichszahlungen wirken diesem erhöhten Verlagerungsrisiko aufgrund des vorzeitigen Kohleausstiegs entgegen; sie dienen dadurch dem Klimaschutz. Der vorzeitige Ausstieg aus der Kohleverstromung rechtfertigt insofern zusätzliche spezifische Kompensationszahlungen aus Gründen des Klimaschutzes. Zudem tragen diese Kompensationen zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen bei.

## **2. Zwingende Löschung von Zertifikaten**

Der Schutz des Klimasystems der Erde kann damit grundsätzlich spezifische Kohleausstiegskompensationen rechtfertigen. Dies setzt allerdings voraus, dass der Grund für die Kompensationszahlung, die vorzeitige Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland, selbst klimawirksam ist. Wäre der vorzeitige Kohleausstieg in Deutschland wegen des Wasserbetteffekts kein wirksames Klimaschutzinstrument, weil keine Zertifikate auf dem Markt gelöscht werden, wäre der Kohleausstieg nicht geeignet, dem Klimaschutz zu dienen und deswegen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.<sup>118</sup> Dies könnte zugleich die Rechtfertigung der Kohleausstiegskompensationen durch Klimaschutzbelange und damit die Geeignetheit der Beihilfe für den Klimaschutz in Frage stellen.

## **3. Kreis der begünstigten Unternehmen**

Begünstigte der ergänzenden Kohleausstiegskompensation können die Unternehmen sein, die höhere Strompreise wegen des vorzeitigen Ausstiegs aus der Kohleverstromung in Deutschland zu tragen haben. Es handelt sich damit nicht um eine zusätzliche Kompensation allein für deutsche Unternehmen, sondern um eine Kompensation für alle vom vorzeitigen Kohleausstieg betroffenen Unternehmen. Auch Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten könnten spezifische Kohleausstiegskompensationen gezahlt werden, soweit für sie aufgrund des vorzeitigen Ausstiegs aus der Kohleverstromung in Deutschland ein höheres Verlagerungsrisiko besteht. Machen weitere Mitgliedstaaten von der Regelung des Art. 12 Abs. 4 Emissionshandelsrichtlinie 2018 Gebrauch, rechtfertigt auch dies die Zahlung spezifischer Kohleausstiegskompensationen.

---

<sup>118</sup> Ausführlich hierzu siehe oben.

Ebenso wie die EU-ETS Strompreiskompensationen sollen die spezifischen Kohleausstiegskompensationen „carbon leakage“ verhindern. Der Kreis der Begünstigten kann sich damit grundsätzlich an den durch die EU-ETS Strompreiskompensationen begünstigten Sektoren und Teilsektoren orientieren.

#### **4. Kompensationszeitraum**

Nach den Empfehlungen der WSBK soll die Kohleverstromung in Deutschland bis spätestens 2038 beendet werden. Auch im Rahmen des EU-ETS würde ein Ende der Kohleverstromung in Deutschland bewirkt werden, allerdings nicht in den von der WSBK bestimmten zeitlichen Schritten. Aus Gründen des Klimaschutzes sind spezifische Kohleausstiegskompensationen deshalb nur in dem Zeitraum gerechtfertigt, in dem ein zusätzliches Verlagerungsrisiko aufgrund der vorzeitigen Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland besteht und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wegen des vorzeitigen Kohleausstiegs zusätzlich gefährdet ist.

#### **5. Höhe der Kompensationszahlungen**

Die spezifischen Kohleausstiegskompensationen sollen eine Verlagerung von CO<sub>2</sub> Emissionen in andere Staaten aufgrund des vorzeitigen Kohleausstiegs in Deutschland verhindern. Die Höhe der Ausgleichszahlungen hat sich deshalb an dem Preisanstieg zu orientieren, der durch den vorzeitigen Ausstieg aus der Kohleverstromung bewirkt wird. Modelle und Methoden, diesen Preisanstieg zu ermitteln, wurden bereits entwickelt.<sup>119</sup> Anders als bei den EU-ETS Kompensationen können bei den spezifischen Kohleausstiegskompensationen die Kosten für die Emissionszertifikate, die in die vom Beihilfeempfänger zu tragenden Strompreise eingepreist werden, nicht zur Orientierung dienen.<sup>120</sup> Ausgeglichen werden soll die zusätzliche Belastung durch den vorzeitigen Ausstieg aus der Kohleverstromung in Deutschland. Eine Überkompensation – auch in der Gesamtsumme der verschiedenen Beihilfen – ist nicht

---

<sup>119</sup> Siehe EWI, Analyse der Effekte des Kohleausstiegs auf den Großhandelsstrompreis und weiterer Stromkostenkomponenten von Industrieunternehmen sowie Entwicklung möglicher Ausgleichsmechanismen – eine Analyse basierend auf den Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ im Auftrag der Wirtschaftsvereinigung Metalle e.V., Endbericht September 2019.

<sup>120</sup> Nr. 24 EU-ETS Beihilfeleitlinien.

zulässig. Der Entwurf der neuen EU-ETS Leitlinien der Kommission legt nahe, dass Beihilfen kumuliert werden können, in der Summe aber die festgelegte Beihilfenhöchstintensität oder den Beihilfenhöchstbetrag nicht übersteigen dürfen.<sup>121</sup>

## **6. Regelungsmöglichkeiten**

Die Kommission überarbeitet derzeit die EU-ETS Beihilfeleitlinien. Der vorliegende Entwurf regelt die Zulässigkeit spezifischer Kohlausstiegskompensationen nicht. Da der vorzeitige Ausstieg aus der Kohleverstromung in Deutschland auf einer Ausnahmeregel des EU-ETS gründet, unterliegen diese Kompensationen nicht zwingend dem Anwendungsbereich der neuen EU-ETS Leitlinien. Sie könnten aber künftig in diese Leitlinien einbezogen werden.

## **7. Weiterentwicklung durch den europäischen Green Deal**

Zur Weiterentwicklung des bestehenden Rechtsrahmens kündigte die Kommission im Dezember 2019 den europäischen Green Deal an.<sup>122</sup> Ziel des Green Deal ist es, dass Europa im Jahr 2050 treibhausgasneutral ist.<sup>123</sup> Die Reduktionsziele für das Jahr 2040 sollen von 40% auf mindestens 50% angehoben werden. Angestrebt werden 55%.<sup>124</sup> Der europäischen Green Deal soll eine neue Wachstumsstrategie der EU begründen mit dem Ziel einer nachhaltigen, wettbewerbsfähigen Wirtschaft in Europa.<sup>125</sup>

Um angesichts dieser ambitionierten Klimaschutzziele dem Risiko von Verlagerungen von CO<sub>2</sub>-Emissionen zu begegnen, will die Kommission für ausgewählte Sektoren ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem vorschlagen.<sup>126</sup> Die Kommission sieht hierin eine Alternative zu den bisherigen Maßnahmen der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten und dem Ausgleich für den Anstieg der Stromkosten zur Minderung von Verlagerungsrisiken.<sup>127</sup> Im Rahmen des europäischen Green Deal schlägt die Kommission einen Mechanismus für einen

---

<sup>121</sup> Nr. 32 b Entwurf ETS-Leitlinien.

<sup>122</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Der europäische Green Deal, vom 11.12.2019, COM (2019) 640 final (im Folgenden: Mitteilung Green Deal).

<sup>123</sup> Mitteilung Green Deal, S. 2

<sup>124</sup> Mitteilung Green Deal, S. 5.

<sup>125</sup> Mitteilung Green Deal, S. 1.

<sup>126</sup> Mitteilung Green Deal, S. 6.

<sup>127</sup> Mitteilung Green Deal, S. 6 Fußnote 10.

gerechten Übergang einschließlich eines Fonds für einen gerechten Übergang vor.<sup>128</sup> Dieser Fonds soll sich auf „die Regionen und Sektoren konzentrieren, die aufgrund ihrer Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen, wie Kohle, Torf und Ölschiefer, oder treibhausgasintensiven industriellen Prozessen am stärksten von dem Übergang betroffen sind.“<sup>129</sup> Sektorspezifische Vorschriften für staatliche Beihilfen sollen die Nutzung nationaler Mittel erleichtern, um den Übergang in eine klimaneutrale Wirtschaft zu ermöglichen.<sup>130</sup>

Aus Sicht der EU Kommission ist der europäische Green Deal damit gleichzeitig eine Klimaschutz- und eine Wachstumsstrategie.<sup>131</sup> Die wirksame Vermeidung von „carbon leakage“ und die Unterstützung der Regionen und Sektoren, die von dem Transformationsprozess besonders betroffen sind, sind integraler Teil des europäischen Green Deal. Dies entspricht dem Leitprinzip des Umweltrechts, dem Grundsatz der Nachhaltigkeit. Dieses Prinzip findet seinen Ausdruck in der Agenda 2030 und den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen. Diese fordern saubere und bezahlbare Energie für alle.<sup>132</sup> Der europäische Green Deal will diese Nachhaltigkeitsstrategie der Vereinten Nationen umsetzen.<sup>133</sup>

## **E. Zusammenfassende Thesen**

1. Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (WSBK) empfiehlt in ihrem Abschlussbericht Strompreiskompensationen für den erwarteten Anstieg der Strompreise in Folge der beschleunigten Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland.
2. Für energieintensive Unternehmen fordert die Kommission eine Verstetigung und Fortentwicklung der EU-ETS Strompreiskompensationen. Zusätzlich sollen die Unternehmen durch spezifische Kohleausstiegskompensationen von Kosten entlastet

---

<sup>128</sup> Mitteilung Green Deal, S. 19.

<sup>129</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang, v. 14.1.2020 COM(2020), 22 final, S. 1.

<sup>130</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang, v. 14.1.2020 COM(2020), 22 final, S. 2.

<sup>131</sup> Siehe Mitteilung Green Deal, S. 2.

<sup>132</sup> Siehe Ziel Nr. 7 (affordable and clean energy) und Ziel Nr. 13 (climate action) Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen.

<sup>133</sup> Mitteilung Green Deal, S. 3

werden, die durch höhere Strompreise in Folge der vorzeitigen Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland entstehen.

3. Strompreiskompensationen müssen mit den Vorgaben der europäischen Emissionshandelsrichtlinie und dem europäischen Beihilfenrecht einschließlich der konkretisierenden Leitlinien der Kommission vereinbar sein.
4. Strompreiskompensationen, die an energieintensive Unternehmen im Rahmen des europäischen Emissionshandelssystems (EU-ETS) gezahlt werden, sollen eine Verlagerung der Produktion und damit der Treibhausgasemissionen in Drittstaaten verhindern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der begünstigten Unternehmen erhalten (Ziele der Strompreiskompensationen).
5. Werden CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht vermieden, sondern nur von Europa in Drittstaaten verlagert, führt dies nicht zu einer globalen Reduktion von Treibhausgasemissionen, dient damit nicht dem Klimaschutz. Klimaschutzmaßnahmen in der EU müssen darauf ausgerichtet sein, die Emissionen von Treibhausgasen in der (globalen) Summe zu reduzieren. Wirksamer Klimaschutz in Europa fordert deshalb Maßnahmen gegen eine bloße Verlagerung von CO<sub>2</sub> Emissionen in Drittstaaten (Vermeidung von Verlagerungseffekten als Klimaschutzmaßnahme).
6. Strenge europäische Auflagen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen verursachen insbesondere für energieintensive Unternehmen Kosten. Unterliegen Unternehmen in Drittstaaten keinen vergleichbaren Klimaschutzauflagen, kann dies die internationale Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Unternehmen gefährden. Wirksamer Klimaschutz in Europa darf nicht zum Nachteil im internationalen Wettbewerb werden (Schutz der internationalen Wettbewerbsfähigkeit).
7. Im Rahmen des EU-ETS können die Mitgliedstaaten Unternehmen, bei denen ein erhebliches Verlagerungsrisiko besteht, von Kosten entlasten, die im Rahmen des EU-ETS auf diese Unternehmen überwältigt werden (Entlastung von indirekten CO<sub>2</sub>-Kosten durch EU-ETS Strompreiskompensationen).
8. Die Sektoren und Teilsektoren, aus denen Unternehmen aufgrund eines erheblichen Verlagerungsrisikos EU-ETS Strompreiskompensationen erhalten können, sind in einem Verzeichnis der Kommission aufgeführt („carbon leakage“ Liste).



9. Für die vierte Handelsperiode ab dem 1.1.2021 bestimmt die reformierte Emissionshandelsrichtlinie 2018, dass die Mitgliedstaaten
- die betroffenen Sektoren und Teilsektoren finanziell entlasten sollen (Strompreiskompensationen als Regelfall),
  - für diese Kompensationszahlungen nicht mehr als 25% ihrer Einkünfte aus der Versteigerung von Zertifikaten verwenden sollen (Richtwert für die maximale Gesamtsumme der Kompensationszahlungen),
  - über die gezahlten Kompensationszahlungen berichten müssen,
  - keine Vollkompensation gewähren sollen.
10. Zahlen Mitgliedstaaten EU-ETS Strompreiskompensationen an energieintensive Unternehmen zum Ausgleich indirekter CO<sub>2</sub>-Kosten, handelt es sich um staatliche Beihilfen. Die Kommission kann diese gemäß Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV genehmigen. Grundlage für diese Genehmigung sind die EU-ETS Leitlinien der Kommission. Diesen Leitlinien kommt de facto Verbindlichkeit zu.
11. Nach diesen Leitlinien müssen EU-ETS Strompreiskompensationen in der dritten Handelsperiode bis zum 31.12.2020 insbesondere folgende Voraussetzungen erfüllen:
- Die Beihilfen verhindern ein erhebliches Verlagerungsrisiko. Sie sind erforderlich, um das Klimaschutzziel des EU-ETS zu erreichen (Erforderlichkeit).
  - Die Beihilfen sind auf das zur Erreichung des angestrebten Umweltschutzziels erforderliche Maß zu begrenzen (Angemessenheit).
  - Die begünstigten Unternehmen zählen zu den in der „carbon leakage“ Liste der Kommission aufgeführten Sektoren und Teilsektoren.
  - Die Beihilfenintensität darf im Jahr 2020 75% der anfallenden beihilfefähigen Kosten nicht überschreiten.
  - Die Beihilfe ist im Laufe der Handelsperiode degressiv zu gewähren.
  - Die Laufzeit der Beihilfen darf die Laufzeit der Leitlinien bis zum 31.12.2020 nicht übersteigen.
12. Am 14. Januar 2020 legte die Kommission den Entwurf für die EU-ETS Beihilfeleitlinien für die vierte Handelsperiode vor. Hiernach sollen EU-ETS

Strompreiskompensationen ab dem 1.1.2021 insbesondere folgende strengere Voraussetzungen erfüllen:

- Der Kreis der Sektoren und Teilsektoren, die eine Strompreiskompensation erhalten können, soll reduziert werden (Verringerung der „carbon leakage“ Liste).
- Die Beihilfenhöchstintensität soll für die gesamte vierte Handelsperiode auf 75% der anfallenden indirekten CO<sub>2</sub>-Kosten festgeschrieben werden. Am Grundsatz der Degression wird nicht mehr festgehalten.
- Kompensationen sollen an Auflagen geknüpft werden. Insbesondere sollen begünstigte Unternehmen am Energieaudit teilnehmen und ihren CO<sub>2</sub>-Fußabdruck verringern. Mindestens 80% des Beihilfebetrags soll in Projekte investiert werden, die zu erheblichen Verringerungen der Treibhausgasemissionen der jeweiligen Anlage führen.
- Wird eine Beihilfe über 500 000 EUR gewährt, sollen die Mitgliedstaaten näher bestimmten Berichtspflichten unterliegen.

13. Die WSBK fordert für energieintensive Unternehmen zusätzlich zu den bestehenden EU-ETS Kompensationen die Gewährung einer spezifischen Kohleausstiegskompensation. Diese soll die Unternehmen von den Preissteigerungen entlasten, die durch die vorzeitige Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland entstehen.

14. Der europäische Emissionshandel ist das wichtigste Klimaschutzinstrument der Europäischen Union. Er wird europaweit den Ausstieg aus der Kohleverstromung bewirken. Nach den Empfehlungen der WSBK soll in Deutschland jenseits dieses Systems die Beendigung der Kohleverstromung vorzeitig durch eine Einigung mit den Kohlekraftwerksbetreibern oder durch ordnungsrechtliche Maßnahmen bewirkt werden.

15. Dies ist europarechtlich auf der Grundlage von Art. 12 Abs. 4 Emissionshandelsrichtlinie 2018 zulässig. Nach dieser Ausnahmeregel können die Mitgliedstaaten zusätzlich zum Emissionshandel auf nationaler Ebene Stromerzeugungskapazitäten zum Schutz des Klimasystems stilllegen.

16. Legt ein Mitgliedstaat zusätzlich Kraftwerke still, muss er Zertifikate aus der europaweit zulässigen Gesamtemissionsmenge löschen. Andernfalls würde die zusätzliche Stilllegung wegen des „Wasserbetteffekts“ nicht dem Klimaschutz dienen. Die Maßnahme wäre nicht geeignet, das mit ihr verfolgte Klimaschutzziel zu erreichen.
17. Die von der WSBK geforderten spezifischen Kohleausstiegskompensationen sind in diese Rechtslage einzufügen. Dabei ist insbesondere Folgendes zu beachten:
- Spezifische Kohleausstiegskompensationen können an den Sondertatbestand des Art. 12 Abs. 4 Emissionshandelsrichtlinie 2018 anknüpfen. Es ist damit zu rechnen, dass die vorzeitige die Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland die Strompreise ansteigen, dadurch das Verlagerungsrisiko weiter erhöhen wird. Spezifische Kohleausstiegskompensationen begegnen diesem Verlagerungsrisiko. Sie dienen dadurch dem weltweiten Klimaschutz.
  - Nur wenn Zertifikate auf dem Markt gelöscht und dadurch die zulässige Gesamtemissionsmenge reduziert wird, ist die vorzeitige Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland klimawirksam. Andernfalls stünde auch die Klimawirksamkeit und damit die Geeignetheit von spezifischen Kohleausstiegskompensationen in Frage, weil diese die vorzeitige Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland aus Gründen des Klimaschutzes begleiten sollen.
  - Spezifische Kohleausstiegskompensationen können an alle Unternehmen gezahlt werden, die höhere Strompreise wegen des vorzeitigen Ausstiegs aus der Kohleverstromung in Deutschland zu tragen haben. Machen weitere Mitgliedstaaten von der Ausnahmeregel des Art. 12 Abs. 4 Emissionshandelsrichtlinie 2018 Gebrauch, rechtfertigt auch dies die Zahlung spezifischer Kohleausstiegskompensationen. Der Kreis der begünstigten Unternehmen orientiert sich grundsätzlich an der „carbon leakage“ Liste der Kommission.
  - Spezifische Kohleausstiegskompensationen sind nur in dem Zeitraum gerechtfertigt, in dem ein zusätzliches Verlagerungsrisiko aufgrund der vorzeitigen Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland besteht und die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen wegen des vorzeitigen Kohleausstiegs zusätzlich gefährdet ist.

- Die Höhe der Ausgleichszahlungen hat sich an dem Preisanstieg zu orientieren, der durch den vorzeitigen Ausstieg aus der Kohleverstromung in Deutschland bewirkt wird.