

V

(Ogłoszenia)

POSTĘPOWANIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI KONKURENCJI

KOMISJA EUROPEJSKA

POMOC PAŃSTWA – NIEMCY

Pomoc państwa C 33/10 (ex N 700/09) – Pomoc dla producentów metali nieżelaznych w związku z kosztami energii elektrycznej związanymi z CO₂

Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2011/C 111/11)

Pismem z dnia 17 listopada 2010 r., zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Komisja powiadomiła Niemcy o swojej decyzji o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącego wyżej wspomnianego środka pomocy.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat środka pomocy, w odniesieniu do którego Komisja wszczyna postępowanie, w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i następującego po nim pisma. Uwagi należy kierować do Kancelarii ds. Pomocy Państwa w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej na następujący adres lub numer faksu:

European Commission
Directorate-General for Competition
State aid Greffe
Rue Joseph II/Jozef II-straat 70
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Faks +32 2296124

otrzymane uwagi zostaną przekazane władzom niemieckim. Zainteresowane strony zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio uzasadnionym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

STRESZCZENIE

OPIS ŚRODKA

Władze niemieckie zamierzają przyznać 40 mln EUR pomocy producentom metali nieżelaznych (aluminium pierwotnego, kod NACE 2442, cynku z wyłączeniem ołowiu i cyny, kod NACE 2443, oraz miedzi, kod NACE 2444, zwanych dalej „metalami nieżelaznymi”). Środek ma na celu rekompensatę części kosztów CO₂ dotyczących emisji pośredniej, poniesionych przez beneficjentów w drugiej połowie 2009 r., w której dodatkowo ceny produktów wytwarzanych przez producentów metali nieżelaznych były szczególnie niskie z powodu kryzysu gospodarczego. Władze niemieckie twierdzą, że środek jest niezbędny, aby zapobiec przenoszeniu produkcji przez niemieckich producentów metali nieżelaznych do państw leżących poza

Europejskim Systemem Handlu Uprawnieniami do Emisji (zwanym dalej „ETS”, ang. *Emission Trading System*), w których koszty emisji CO₂ są niższe. Władze niemieckie twierdzą, że pomoc jest uzasadniona w celu zapobiegania tzw. ryzyku ucieczki emisji, czyli przenoszeniu źródeł emisji do krajów o mniej restrykcyjnej polityce ochrony środowiska.

Pomoc zostanie przyznana w formie płatności rekompensujących koszty emisji CO₂ dotyczące zużytej energii elektrycznej powyżej jednej GWh rocznie, tj. rekompensata nie będzie wypłacana za pierwszą zużytą GWh. Pomoc zostanie obliczona na podstawie rocznego zużycia energii elektrycznej przez wnioskodawcę (pomniejszonego o 1 GWh) pomnożonego przez

kwotę za MWh, która jest określona na poziomie podsektorowym (aluminium, miedź, cynk). Według władz niemieckich kwoty te są obliczane na podstawie kosztów CO₂ wynoszących 19 EUR/MWh (uzasadnionych jako około 75 % średniej ceny uprawnień do emisji CO₂ w kolejnym roku, wynoszącej w pierwszych miesiącach 2008 r. około 24 EUR) ⁽¹⁾. Od kwoty tej władze niemieckie odejmują margines bezpieczeństwa wynoszący 10 % w celu ustalenia maksymalnej rekompensaty równej 17 EUR/MWh w przypadku aluminium. Rekompensata przewidziana w przypadku cynku wynosi 16 EUR/MWh, a w przypadku miedzi – 9 EUR/MWh. Dokładna kwota przypadająca na beneficjenta zależy od zużycia energii elektrycznej beneficjentów w drugiej połowie 2009 r., ponieważ pomoc przyznawana jest na podstawie rzeczywistego zużycia beneficjentów i wspomnianej powyżej ceny za MWh energii elektrycznej zużytej w celu wyprodukowania aluminium, cynku i miedzi. W przypadku zaprzestania produkcji lub przeniesienia jej poza Niemcy przed końcem 2010 r., beneficjenci musieliby zwrócić wszelką pomoc otrzymaną do tego czasu.

OCENA

Komisja uważa, że proponowany środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE na rzecz niemieckich producentów metali nieżelaznych. Komisja ma wątpliwości, czy przedmiotowa pomoc państwa jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Władze niemieckie przedstawiły szereg celów leżących we wspólnym interesie, którym ma służyć wymieniony środek. Komisja oceniła zgłoszony środek pod kątem każdego z tych celów i przeanalizowała, czy jest on odpowiedni, niezbędny i proporcjonalny z punktu widzenia dążenia do ich osiągnięcia.

Po pierwsze, władze niemieckie stwierdziły, że pomoc przynosi korzyści dla środowiska i mogłaby zostać zatwierdzona na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, ponieważ jej celem jest zapobieganie przenoszeniu produkcji przez producentów metali nieżelaznych do państw poza UE o mniej restrykcyjnych przepisach dotyczących redukcji emisji CO₂; w przeciwnym razie nastąpiłaby tzw. ucieczka emisji, prowadząca do zwiększenia globalnej emisji CO₂. W szczególności władze niemieckie twierdzą, że ceny energii elektrycznej w Niemczech są wyższe od średniej światowej głównie ze względu na koszty dotyczące emisji CO₂ wynikające z obowiązywania unijnego systemu ETS, oraz że niemieccy producenci metali nieżelaznych nie są w stanie przenieść tych dodatkowych kosztów na swoich klientów bez utraty udziału w rynku na rzecz konkurentów z państw trzecich, ponieważ rynek metali nieżelaznych ma charakter globalny. Władze niemieckie twierdzą, że sytuację dodatkowo pogorszył spadek cen metali nieżelaznych w 2009 r. na londyńskiej giełdzie metali London Metal Exchange (LME). Władze niemieckie konkludują, że omawiany środek jest niezbędny i proporcjonalny, aby zapobiec zaprzestaniu działalności w Niemczech przez producentów metali nieżelaznych i przenoszeniu produkcji do państw trzecich, w których nie obowiązuje unijny system ETS.

Kiedy Komisja zwróciła się do władz niemieckich o przekazanie danych potwierdzających te argumenty, władze niemieckie stwierdziły, że większość tych danych nie jest dostępna, ponieważ objęte są one tajemnicą handlową oraz że niezależnie od tego zwracanie się o takie dane byłoby niewłaściwe,

⁽¹⁾ Pewne niedokładności w tym obliczeniu mogą wynikać z zaokrąglenia.

ponieważ ryzyko ucieczki emisji zostało już stwierdzone w decyzji ustalającej wykaz sektorów i podsektorów, w których występuje ryzyko ucieczki emisji ⁽²⁾.

Komisja wątpi jednak, czy efekt zachęty polegający na rekompensacie kosztów emisji pośredniej może być ustalony wyłącznie na podstawie powyższej decyzji, która określa sektory kwalifikujące się do otrzymania darmowych uprawnień do emisji bezpośredniej. Ponadto publicznie dostępne sprawozdania roczne najważniejszych beneficjentów wskazują, że przedsiębiorstwa te utrzymały rentowność mimo niskich cen na londyńskiej giełdzie LME. Dlatego wydaje się wątpliwe, by beneficjenci rzeczywiście mieli zaprzestać działalności w Niemczech w przypadku braku pomocy, zwłaszcza biorąc pod uwagę ponowną tendencję wzrostową cen na londyńskiej giełdzie LME. Co więcej, bez wymaganych informacji Komisja nie jest w stanie prawidłowo ocenić, czy w przypadku zamknięcia zakładów produkcyjnych w Niemczech odnośne moce produkcyjne zostałyby przejęte przez zakłady produkcyjne w innych państwach członkowskich, a zatem pozostałyby w unijnym systemie ETS, czy też rzeczywiście zostałyby przejęte przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność poza unijnym systemem ETS. Wreszcie, Komisja odnotowuje, że zasadniczo pomoc operacyjna jest uważana za szczególnie zakłócającą konkurencję, zwłaszcza w odniesieniu do przedsiębiorstw w innych państwach członkowskich UE lub w EOG i pomoc ta mogłaby prowadzić do tzw. wyścigu na dotacje. W związku z powyższym Komisja na obecnym etapie ma wątpliwości, czy środek można uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym jako pomoc na ochronę środowiska na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Stosownie wydaje się wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego w celu uzyskania dodatkowych informacji i uwag od zainteresowanych osób trzecich.

Po drugie, władze niemieckie twierdzą, że środek – zapobiegając przenoszeniu produkcji przez producentów metali nieżelaznych – pomaga zachować miejsca pracy w sektorze metali nieżelaznych i w sektorach niższego szczebla, a zatem wspiera rozwój sektorowy w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Komisja ma jednak wątpliwości, czy zapobieganie przenoszeniu produkcji poza terytorium Niemiec można uznać za cel leżący we wspólnym interesie, zwłaszcza skoro na obecnym etapie nie można wykluczyć, że środek poprawi konkurencyjność niemieckich producentów metali nieżelaznych względem ich europejskich konkurentów.

Po trzecie, władze niemieckie stwierdziły, że połączenie wysokich kosztów CO₂ dotyczących emisji pośredniej i niskich cen na londyńskiej giełdzie LME stanowi poważne zakłócenie gospodarki w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Władze niemieckie zwracają uwagę, że istnienie poważnych zakłóceń w gospodarce zostało uznane przez Komisję w jej tymczasowych ramach prawnych ⁽³⁾. Komisja ma jednak wątpliwości, czy rozumowanie przyjęte w kontekście kryzysu finansowego, który dotyczył głównie trudności w dostępie do kapitału, można zastosować do omawianego środka, ponieważ wydaje się, że żaden z beneficjentów nie napotkał takich problemów. Ponadto wydaje się, że ani koszty energii elektrycznej związane z CO₂, ani wahania cen na LME nie kwalifikują się jako zakłócenie gospodarki. Wycena kosztów CO₂ jest zamierzonym celem działania systemu ETS, który ma prowadzić do osiągnięcia

⁽²⁾ Decyzja Komisji z dnia 24 grudnia 2009 r. ustalająca wykaz sektorów i podsektorów uważanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji, Dz.U. L 1 z 5.1.2010, s. 10.

⁽³⁾ Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego (wersja skonsolidowana), Dz.U. C 83 z 7.4.2009, s. 1.

zakładanych poziomów redukcji emisji, natomiast jeśli chodzi o ceny na LME, dostępne informacje wskazują, że wahania cen stanowią naturalne zmiany w ramach cyklu koniunkturalnego podaży i popytu, a nie „poważne zakłócenie” gospodarki. Ponadto Komisja ma wątpliwości, czy zmniejszona konkurencyjność producentów metali nieżelaznych w Niemczech pociągnęłaby za sobą poważne zakłócenia w sektorach niższego szczebla i w gospodarce Niemiec ogółem.

Komisja ma zatem wątpliwości, czy zgłoszona pomoc państwa może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) lub c) TFUE.

W związku z powyższymi wątpliwościami Komisja postanowiła wszcząć formalne postępowanie określone w art. 108 ust. 2 TFUE i zaprasza osoby trzecie do zgłaszania uwag.

TEKST PISMA

„hiermit teilt die Kommission Deutschland mit, dass sie nach der Prüfung der von Deutschland übermittelten Informationen über die vorstehend genannten Maßnahme beschlossen hat, das förmliche Prüfverfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV⁽¹⁾ zu eröffnen.

I. VERFAHREN

- (1) Am 17. Dezember 2009 meldete Deutschland die vorstehend genannte Maßnahme bei der Kommission an. Am 16. Februar 2010 wurde Deutschland ein erstes Auskunftersuchen übermittelt. Am 15. März 2010 beantragte Deutschland eine Verlängerung der Frist zur Erteilung der geforderten Auskünfte, die daraufhin bis zum 10. Mai 2010 verlängert wurde. Die Kommission erhielt die Antwort Deutschlands am 10. Mai 2010 und übermittelte Deutschland nach Prüfung der Informationen am 9. Juli 2010 ein weiteres Auskunftersuchen. Am 19. August 2010 beantragte Deutschland eine Verlängerung der Frist, die daraufhin bis zum 20. September 2010 verlängert wurde. Am 21. September 2010 übermittelte Deutschland die geforderten Informationen.

II. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

- (2) Deutschland beabsichtigt, Erzeugern von Nichteisen-Metallen (nachstehend ‚NE-Metalle‘ genannt) 40 Mio. EUR zu gewähren. Mit der Maßnahme soll ein Teil der CO₂-Kosten für indirekte Emissionen kompensiert werden, die die Begünstigten im zweiten Halbjahr 2009 zu tragen hatten. Deutschland zufolge ist die Maßnahme notwendig, um zu verhindern, dass deutsche NE-Metallerzeuger ihre Produktion in Länder verlagern, in denen das Europäische Emissionshandelsystem (nachstehend ‚EHS‘ genannt) nicht gilt und in denen die CO₂-Kosten niedriger sind.

1. Ziel der Maßnahme

- (3) Nach Angaben Deutschlands sollen mit der Maßnahme in erster Linie die sektorale Entwicklung der Erzeugung von Primäraluminium (NACE-Code 2242), Zink (NACE-Code 2243 ausgenommen Blei und Zinn) und Kupfer (NACE-

Code 2244) unterstützt und eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben behoben werden. Deutschland gibt ferner an, dass die Beihilfe — als sekundäre Ziele — auch den Umweltschutz und die Beschäftigung fördern solle.

- (4) Deutschland erklärt, dass die 2008 ausgebrochene Finanzkrise zu einem Fall der Weltmarktpreise für NE-Metalle an der Londoner Metallbörse (nachstehend ‚LME‘ genannt) geführt habe, während die Strompreise in der EU aufgrund der durch das EHS bedingten CO₂-Kosten für indirekte Emissionen hoch blieben. Deutschland argumentiert, dass die Kombination von niedrigen Preisen auf dem Weltmarkt und hohen Strompreisen in der EU die Wettbewerbsfähigkeit von NE-Metallerzeugern in der EU gegenüber NE-Metallerzeugern außerhalb der EU geschwächt habe.
- (5) Deutschland gibt an, dass der Wettbewerbsnachteil europäischen NE-Metallerzeuger möglicherweise einen Anreiz bietet, ihre Produktion in Nicht-EU-Länder zu verlagern, in denen keine hohen CO₂-Kosten anfallen. Nach Angaben Deutschlands könnten Standortverlagerungen deutscher NE-Metallerzeuger gravierende Auswirkungen auf die nachgelagerten Industrien (z.B. Bausektor, Automobilindustrie, Maschinenbau, Luft- und Raumfahrt) haben, die von großer Bedeutung für die deutsche und die europäische Industrie sind. Des Weiteren würde eine solche Verlagerung in Länder, die nicht am EHS teilnehmen, auf globaler Ebene zu einem höheren CO₂-Ausstoß führen, da die NE-Metallerzeugung dort nicht unter CO₂-Auflagen erfolgen würde, anders als in der EU, in der eine verbindliche Emissionsobergrenze gilt (Verlagerung von CO₂-Emissionen, sog. *Carbon Leakage*).
- (6) Deutschland kommt zu dem Schluss, dass die geplante Maßnahme ein angemessenes Mittel sei, um einer Standortverlagerung und ihren negativen Folgen für die EU-Industrie sowie für die Anstrengungen der EU, den CO₂-Ausstoß zu verringern, vorzubeugen.

2. Rechtsgrundlage

- (7) Rechtsgrundlage der Maßnahme ist die deutsche ‚Richtlinie zur Förderung der Herstellung von klimaschonenden NE-Metallen‘ vom 6. August 2009 (nachstehend ‚Förderrichtlinie‘ genannt). Die Förderrichtlinie enthält eine Stillhalteklausele, nach der die Bewilligungsbehörde die Beihilfe erst nach Genehmigung der Regelung durch die Kommission gewähren kann.

3. Begünstigte

- (8) Gemäß der Anmeldung kann die Beihilfe Erzeugern von Aluminium, Zink (ausgenommen Blei und Zinn) und Kupfer unter der Voraussetzung gewährt werden, dass sich die Produktionsanlage in Deutschland befindet, die Produktion mehr als 10 GWh Strom jährlich erfordert und die Stromkosten mehr als 15 % der Bruttowertschöpfung ausmachen. Die Kosten für die erste GWh des Jahresstromverbrauchs sind von der Kompensation ausgenommen. Deutschland erklärte, dass die Begünstigten die Kompensation monatlich für den Folgemonat

⁽¹⁾ Mit Wirkung vom 1. Dezember 2009 sind an die Stelle der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag die Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) getreten. Die Artikel 87 und 88 EG-Vertrag und die Artikel 107 und 108 AEUV sind im Wesentlichen identisch. Im Rahmen dieses Beschlusses sind Bezugnahmen auf die Artikel 107 und 108 AEUV als Bezugnahmen auf die Artikel 87 und 88 EG-Vertrag zu verstehen, wo dies angebracht ist.

beantragen mussten, für den die Kompensationszahlung gewährt wurde. Da die Beihilfe für das zweite Halbjahr 2009 gewährt werden sollte, bestand die erste Möglichkeit zur Beantragung der Beihilfe im Juni 2009 für die Kompensation für Juli 2009 und die letzte Möglichkeit im November 2009 für die Kompensation für Dezember 2009. Deutschland hat mitgeteilt, dass 11 Begünstigte Anträge eingereicht hatten. Nach den vorliegenden Informationen gehen 80 % der Beihilfe an drei Aluminiumerzeuger, von denen einer allein ([...] (*)) 46 % der Beihilfe erhalten wird. In Anhang 1 ist eine Tabelle zum Energieverbrauch der einzelnen Begünstigten und der für sie bestimmten Beihilfen aufgeführt.

4. Höhe der Beihilfe

- (9) Der Gesamtbeihilfebetrags beläuft sich auf 40 Mio. EUR und wird für das zweite Halbjahr 2009 gewährt. Deutschland gibt an, dass derzeit nicht beabsichtigt werde, die Regelung zu verlängern, was teilweise durch haushaltsrechtliche Vorgaben bedingt sei. Die Beihilferegelung enthält eine Stillhalteklausele und die Beihilfen werden erst nach Genehmigung durch die Kommission gewährt.

5. Form der Beihilfe und Finanzierung

- (10) Die Begünstigten mussten die Beihilfe beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) beantragen. Die einzelnen Beihilfebeträge hängen vom Stromverbrauch des jeweiligen Antragstellers ab. Nur der direkt mit dem Produktionsprozess verbundene Stromverbrauch ist beihilfefähig. Bei Aluminium wird die Kompensation für die Stromkosten der Elektrolyse gewährt, bei Kupfer und Zink auch für die Kosten anderer stromintensiver Produktionsprozesse (z.B. Elektroöfen). Im Fall von Zink und Kupfer ist eine Unterscheidung zwischen Primär- und Sekundärerzeugung nicht möglich und auch nicht notwendig, da die Unterschiede in der Stromintensität minimal sind.
- (11) Die Beihilfe wird den Begünstigten in Form von direkten Zuschüssen gewährt. Sie wird aus dem Bundeshaushalt finanziert und in Form von Kompensationszahlungen für die CO₂-Kosten vergeben, die durch den über 1 GWh/Jahr hinausgehenden Stromverbrauch anfallen (d. h. für die erste verbrauchte GWh wird keine Kompensation gezahlt). Die Beihilfe wird auf der Grundlage des Jahresstromverbrauchs des Antragstellers (abzüglich 1 GWh) berechnet, der mit einem bestimmten, nach Teilspektoren (Aluminium, Kupfer, Zink) festgelegten Betrag pro MWh multipliziert wird. Nach Angaben Deutschlands werden diese Beträge auf der Basis von CO₂-Kosten in Höhe von 19 EUR/MWh berechnet, was damit begründet wird, dass dies etwa 0,75 % der jahresdurchschnittlichen CO₂-Zertifikatskosten in den ersten Monaten des Jahres 2008 entspricht, die bei rund 24 EUR lagen. Von diesem Betrag zieht Deutschland einen Sicherheitsabschlag von 10 % ab, wodurch sich eine Höchstkompensation von 17 EUR/MWh für Aluminium ergibt. Die für Zink vorgesehene Kompensation beträgt 16 EUR/MWh und für Kupfer 9 EUR/MWh. Die genauen Beträge

für die Begünstigten hängen von deren Stromverbrauch im zweiten Halbjahr 2009 ab, da die Beihilfe auf der Grundlage des tatsächlichen Verbrauchs der Begünstigten und dem vorstehend genannte Preis pro MWh des für die Aluminium-, Zink- und Kupfererzeugung benötigten Stroms berechnet wird. In Anhang 1 ist eine Tabelle zum Energieverbrauch der einzelnen Begünstigten und der für sie bestimmten Beihilfen aufgeführt. Wird die Produktion bis Ende 2010 eingestellt oder aus Deutschland verlagert, muss das betreffende Unternehmen die gesamte bis dahin erhaltene Beihilfe zurückzahlen.

6. Laufzeit

- (12) Deutschland gibt an, dass die Regelung nur für das zweite Halbjahr 2009 gelte und nicht beabsichtigt sei, die Maßnahme über 2009 hinaus zu verlängern, was auch durch haushaltsrechtliche Vorgaben bedingt sei. Deutschland bestätigte zwar, dass die für die Gewährung der Beihilfe angeführten Gründe (d.h., dass die Stromkosten in Deutschland im Vergleich zum weltweiten Durchschnitt aufgrund der CO₂-Kosten höher sind) auch nach 2009 noch bestehen, erklärte jedoch, dass mit der Maßnahme für 2009 zumindest teilweise die Zeit bis 2013 überbrückt werden solle; Deutschland erwartet, dass dann eine vergleichbare Lösung nach den EU-Beihilfavorschriften möglich sein wird⁽¹⁾.

7. Kumulierung

- (13) Deutschland gibt an, dass die Beihilfe nicht mit Beihilfen nach anderen lokalen, regionalen, nationalen und Gemeinschaftsregelungen zur Deckung derselben beihilfefähigen Kosten kumuliert werden könne.

III. STANDPUNKT DEUTSCHLANDS

1. Ausführungen Deutschlands zu den Stromkosten

- (14) Deutschland argumentiert, dass deutsche NE-Metallerzeuger Stromkosten von etwa 50 EUR/MWh tragen müssten. Wettbewerber aus anderen Ländern wie z. B. aus Russland, China, Indien, Südamerika oder Afrika zahlten dagegen Stromkosten von unter 25 EUR/MWh⁽²⁾. Nach Angaben Deutschlands ist die Preisdifferenz von etwa 25 EUR/MWh überwiegend auf die CO₂-Kosten für indirekte Emissionen zurückzuführen. Die CO₂-Kosten für indirekte Emissionen ergäben sich aus der Tatsache, dass Stromerzeuger — obgleich sie bis Ende 2012 die Emissionsberechtigungen kostenfrei erhielten — diese als

⁽¹⁾ Deutschland bezieht sich auf die Randnummern 24 und 27 sowie Artikel 10a Absatz 6 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. L 140 vom 5.6.2009, S. 63).

⁽²⁾ Quelle: [...] (Berufsgeheimnis)] „Aluminium Smelter Power Tariffs to 2009“. Deutschland weist darauf hin, dass sich die Strompreise innerhalb der EU unterscheiden, die CO₂-Preise jedoch überall in der EU dieselben sind. Deutschland gibt an, dass die NE-Metallerzeuger in einigen EU-Mitgliedstaaten regulierte oder vergünstigte Tarife erhielten oder ihnen günstige bilaterale Verträge mit subventionierten Preisen gewährt würden, die keine CO₂-Kosten für indirekte Emissionen enthielten.

(*) Berufsgeheimnis.

Opportunitätskosten in die Strompreise einpreisten⁽¹⁾. Nach Angaben Deutschlands belaufen sich diese Kosten indirekter Emissionen auf 19 EUR/MWh. Deutschland begründet diesen Wert wie folgt:

- Der durchschnittliche CO₂-Emissionsberechtigungspreis lag in den ersten Monaten des Jahres 2008 bei rund 24 EUR/t CO₂.
- Die durchschnittliche CO₂-Intensität der deutschen Stromproduktion liegt unter Berücksichtigung der durchschnittlichen deutschen Mischung aus Kraftwerken mit verschiedenen CO₂-Intensitäten (z.B. moderne Gaskraftwerke mit weniger als 0,4 t CO₂/MWh und alte Braunkohlekraftwerke mit bis zu 1,2 t CO₂/MWh) bei 0,75 t CO₂/MWh.
- Daher beläuft sich die durch das EHS bedingte durchschnittliche Preiserhöhung der Stromproduktionskosten auf 0,75 t CO₂/MWh mal 24 EUR/t CO₂, was 19 EUR/MWh ergibt⁽²⁾.

- (15) Daher haben deutsche NE-Metallerzeuger Deutschland zufolge einen strukturellen Nachteil gegenüber denjenigen internationalen Wettbewerbern, die Strom zu einem niedrigeren Preis beziehen, insbesondere weil die Stromkosten letzterer in Drittländern keine CO₂-Kosten umfassen. Die Entwicklung der Strompreise, die an der EEX in Leipzig seit 2005 notiert wurden, ist als Anhang 2 beigefügt. Die Entwicklung der CO₂-Emissionspreise ist als Anhang 3 beigefügt.

2. Ausführungen Deutschlands zu den NE-Metallmärkten

- (16) Deutschland erklärt, dass sich die NE-Metallmärkte durch einheitliche Preise auszeichnen, die an der LME ermittelt und in USD pro Tonne angegeben werden⁽³⁾. Deutschland argumentiert daher, dass die relevanten räumlichen Märkte für Aluminium, Kupfer und Zink die jeweiligen Weltmärkte seien. Der Hauptgrund hierfür sei, dass NE-Metalle zu einem Stückkostenpreis transportiert werden könnten, der im Vergleich zu ihrem Mehrwert relativ niedrig sei. Deutschland gibt an, dass die Preise an der LME während des Wirtschaftsaufschwungs vor 2009 re-

lativ hoch gewesen, infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise jedoch dramatisch gefallen seien (z.B. für Aluminium von 3,359 USD/t im Juli 2008 auf 1,635 USD/t im Juli 2009). Nach Angaben Deutschlands stellte dieser Verfall der LME-Preise einen exogenen Schock für die Begünstigten dar, der sich als beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben Deutschlands im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV auswirkte. Die Entwicklung der LME-Preise für Aluminium, Kupfer und Zink ist als Anhang 4 beigefügt⁽⁴⁾.

3. Ausführungen Deutschlands zur Situation der einzelnen Begünstigten

- (17) Deutschland gibt an, dass sich die LME-Preise seit dem zweiten Halbjahr 2009 zwar erholt hätten⁽⁵⁾, es für NE-Metallerzeuger aber aufgrund der Differenz zwischen den hohen Stromkosten in Deutschland und den niedrigen Stromkosten in anderen Ländern (insbesondere außerhalb der EU) unattraktiv sei, ihre Produktion in Deutschland aufrechtzuerhalten. Deutschland hat Daten vorgelegt, denen zufolge die Stromkosten seit der Einführung des EHS 2005 durchschnittlich etwa 40 % der Erlöse der deutschen NE-Metallerzeuger (die durch die LME-Preise bestimmt werden) entsprechen. Die in den Strompreisen enthaltenen CO₂-Kosten für indirekte Emissionen belaufen sich auf etwa 20-25 % der Stromkosten und somit auf etwa 10 % des LME-Aluminiumpreises. In Anhang 5 ist eine Graphik zur Darstellung der Stromkosten der deutschen NE-Metallerzeuger im Verhältnis zu den LME-Preisen beigefügt.
- (18) Zusammenfassend lautet das Argument Deutschlands, dass die angemeldete Beihilfe notwendig sei, um zu verhindern, dass die deutschen NE-Metallerzeuger ihre Produktion in Deutschland einstellen. Deutschland führt an, dass infolge einer solchen Produktionseinstellung die Kapazitäten von Erzeugern außerhalb des EHS übernommen würden, was zu einer Verlagerung von CO₂-Emissionen führe, da für die Produktion außerhalb der EU weniger strikte CO₂-Auflagen als in der EU gälten, in der es eine verbindliche Emissionsobergrenze gibt.
- (19) Deutschland macht geltend, dass das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen im Zusammenhang mit der Überprüfung der EHS-Richtlinie⁽⁶⁾ und dem darauf folgenden Kommissionsbeschluss zur Erstellung eines Verzeichnisses von Sektoren, in denen es ein solches Risiko gibt, anerkannt wurde, und dass dieses Risiko den Umweltschutzziele des EHS entgegenstehe und mit Blick auf die Erhaltung eines rentablen Industriestandorts in der Europäischen Union nicht wünschenswert sei.

⁽¹⁾ Opportunitätskosten sind ein Schlüsselkonzept der Wirtschaft. Es handelt sich hierbei um die Kosten, die mit der nächstbesten Wahlmöglichkeit verbunden sind, die jemandem zur Verfügung steht, der unter mehreren sich gegenseitig ausschließenden Möglichkeiten gewählt hat. Im vorliegenden Fall bedeutet dies, dass ein Erzeuger, der über eine Emissionsberechtigung verfügt, die Wahl hat, diese für die Erzeugung von Strom zu verwenden oder sie auf dem CO₂-Markt zu versteigern. Die Opportunitätskosten für die Nutzung der Emissionsberechtigung sind der Preis, zu dem der Erzeuger die Berechtigung auf dem CO₂-Markt hätte verkaufen können. Daher preisen Erzeuger den Wert der von ihnen genutzten CO₂-Berechtigung in den Strompreis ein.

⁽²⁾ Geringfügige Abweichungen sind aufgrund von Auf- bzw. Abrundungen möglich.

⁽³⁾ Die LME ist die größte Metallbörse. Daneben gibt es in New York die Comex/Nymex für das amerikanische Inlandsgeschäft sowie in Shanghai die SHFE (Shanghai Futures Exchange) für das chinesische Inlandsgeschäft. Aufgrund des lebhaften Arbitragehandels zwischen den drei Börsen kann von weltweit einheitlichen Preisen gesprochen werden, die sich an den Referenzpreisen der LME orientieren.

⁽⁴⁾ LME-Preise werden in USD angegeben und werden so auch in der Tabelle dargestellt. Für Unternehmen, deren Kosten in EUR angegeben werden, sind diese in USD angegebenen Preise zum entsprechenden Umtauschkurs in EUR umzurechnen.

⁽⁵⁾ Sowohl in USD (Anhang 4) als auch in EUR (Anhang 5).

⁽⁶⁾ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, überarbeitet durch 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. L 140 vom 5.6.2009, S. 63).

Kostenstrukturen der Begünstigten und ihrer Wettbewerber

- (20) Angesichts der vorstehenden Ausführungen forderten die Kommissionsdienststellen Deutschland auf, Informationen zu den Folgen für die Rentabilität der Begünstigten zu übermitteln. Deutschland lehnte es jedoch ab, diese Daten zur Verfügung zu stellen, und begründete dies damit, dass die Frage Geschäftsgeheimnisse betreffe, die die Unternehmen nicht offenlegen könnten⁽¹⁾. Dementsprechend verfügt die Kommission nur über sehr begrenzte Informationen über die Kostenstruktur der Begünstigten und ihrer Wettbewerber.
- (21) Deutschland erkennt an, dass es deutschen NE-Metallerzeugern durch bestimmte Faktoren möglich sein könnte, ihre Gewinnspanne gegenüber der ihrer globalen Wettbewerber zu verbessern. So sind die deutschen NE-Metallerzeuger stark mit wichtigen nachgelagerten Industrien wie dem Elektro- und Automobilsektor verflochten. Sie arbeiten eng mit Forschungseinrichtungen und Kunden in sogenannten Clustern zusammen. Infolgedessen können die deutschen NE-Metallerzeuger spezielle Formate, Legierungen, kleine Mengen und Just-in-time-Lieferungen anbieten. Deutschland bringt jedoch vor, dass diese Vorteile lediglich einen Preisaufschlag von in der Regel nicht mehr als 5 % auf den LME-Preis rechtfertigten und nicht ausreichend seien, um die Wettbewerbsfähigkeit auf internationaler Ebene sicherzustellen.
- (22) Deutschland bleibt jedoch bei seinem Standpunkt, dass auch ohne die geforderten Daten offensichtlich sei, dass die deutschen Erzeuger aufgrund der höheren CO₂-Kosten für indirekte Emissionen eine geringere Rentabilität als ihre außereuropäischen Wettbewerber erzielen.

Möglichkeit der Abwälzung der CO₂-Kosten für indirekte Emissionen

- (23) Die Kommission forderte Deutschland auf, Informationen über die Möglichkeiten einer Abwälzung der CO₂-Kosten für indirekte Emissionen auf die Kunden zur Verfügung zu stellen. Hierzu gibt Deutschland an, dass die Begünstigten ihre CO₂-Kosten für indirekte Emissionen nicht auf ihre Kunden abwälzen können. Deutschland erklärt, dass sich beispielsweise im Fall von Aluminium die CO₂-Kosten für indirekte Emissionen auf bis zu 10 % des LME-Preises belaufen und daher die durchschnittlichen Aufschläge von 5 % auf den LME-Preis⁽²⁾, den deutsche NE-Metallerzeuger ihren lokalen Kunden für Just-in-time-Lieferungen, Speziallegierungen, kleine Mengen etc. auferlegen können, aufwiegen würden. Deutschland betont, dass die meisten Kunden ebenso wie die Begünstigten auch auf den Weltmärkten tätig seien und Sonderkosten für lokale Komponenten, die teurer seien als andernorts erworbene Komponenten, nicht abwälzen könnten.

⁽¹⁾ Deutschland erklärte jedoch, dass einige Begünstigte bereit seien, einen vereidigten Buchprüfer zur vertraulichen Prüfung der Rentabilität einschließlich der Stromkosten, Rohstoffkosten, CO₂-Kosten usw. zuzulassen.

⁽²⁾ Nach Angaben Deutschlands entsprechen die Stromkosten seit 2006 ungefähr 40 % des LME-Preises für Aluminium und die indirekten Kosten machen etwa 20-25 % der Stromkosten aus.

Verlagerung von CO₂-Emissionen

- (24) Die Kommission forderte Deutschland auf, Informationen darüber zur Verfügung zu stellen, wie sich die indirekten Kosten auf die Investitionsentscheidungen der Begünstigten auswirken. Hierzu gab Deutschland an, dass die meisten Begünstigten in den vergangenen Jahren keine Investitionen in Nicht-EHS-Ländern getätigt hätten⁽³⁾. Im Gegensatz hierzu hätten die meisten Begünstigten in den letzten Jahren beträchtliche Investitionen in ihre lokalen Produktionsanlagen vorgenommen (etwa 682 Mio. EUR). Deutschland weist jedoch darauf hin, dass sich ein großer Teil der Investitionen auf die Instandhaltung bezogen haben könnte und nur ein kleiner Teil der Investitionen für neue Kapazitäten aufgewendet worden sei.
- (25) Deutschland übermittelte keine weiteren Informationen zu der Frage, ob die Begünstigten im Fall einer Standortverlagerung sich zwangsläufig für ein Land außerhalb des EWR entscheiden oder vielleicht in andere EU-Mitgliedstaaten abwandern würden, in denen die Strompreis trotz eingepreister CO₂-Kosten aufgrund der komparativen Vorteile in dem betreffenden Mitgliedstaat niedriger sein könnten, oder in EWR-Länder, in denen das preisetzende Grenzkraftwerk eine niedrigere CO₂-Komponente hat. Deutschland gab jedoch an, dass eine im Vergleich zu den Geschäftsmöglichkeiten in Nicht-EHS-Ländern geringere Rentabilität ausreichend Anreiz für die deutschen NE-Metallerzeuger sein könnte, ihren Standort in Nicht-EHS-Länder zu verlagern, ohne festzustellen, ob die Rentabilität in Nicht-EHS-Ländern höher oder niedriger ist als in anderen EHS-Ländern.
- (26) Deutschland betonte, dass die Begünstigten die Rentabilität ihrer Produktionsanlagen kontinuierlich beobachteten. Die Entscheidung über eine Standortverlagerung könne schnell getroffen werden, wenn feststehe, dass die negativen Veränderungen bei den Produktionsparametern nicht nur vorübergehend sondern dauerhaft seien. Für die Begünstigten sei die Höhe der Stromkosten entscheidend und ein dauerhafter Anstieg könne den Ausschlag für eine Standortverlagerung geben. Deutschland gibt an, dass die Begünstigten diese Möglichkeit in Erwägung gezogen hätten, und die nur geringen neuen Investitionen im Sektor (unabhängig von Instandhaltungsinvestitionen) mehr als ein Warnsignal seien. Die Initiative der deutschen Regierung, die in Rede stehende Beihilfe zu gewähren, hat die Begünstigten — bislang — dazu bewogen, von einer Standortverlagerung abzusehen.

4. Ausführungen Deutschlands zur Situation der nachgelagerten Industrien

- (27) Deutschland gibt zu den nachgelagerten Industrien an, dass eine umfangreiche und enge Zusammenarbeit zwischen den Begünstigten und den nachgelagerten Kunden bestehe (z.B. im Hinblick auf gemeinsame Forschung und Entwicklung). Deutschland zufolge hätte eine Standortverlagerung negative Folgen für den Automobil- und Elektrosektor sowie andere wichtige nachgelagerte Industrien.

⁽³⁾ Hydro hat jedoch in eine Produktionsanlage in Katar investiert.

IV. BEIHILFERECHTLICHE WÜRDIGUNG

- (28) Die Kommission hat die vorgeschlagenen Änderungen im Einklang mit Artikel 107 ff. AEUV und Artikel 61 ff. EWR-Abkommen⁽¹⁾ geprüft und hat nach einer vorläufigen Bewertung zum gegenwärtigen Zeitpunkt Zweifel, dass die Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann.

1. Vorliegen einer staatlichen Beihilfe

- (29) Eine Maßnahme stellt eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar, wenn die folgenden vier Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens wird die Maßnahme vom Staat oder aus staatlichen Mitteln finanziert. Zweitens verschafft die Maßnahme dem Empfänger einen Vorteil. Drittens begünstigt die Maßnahme selektiv bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige. Viertens ist die Maßnahme geeignet, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und den Wettbewerb im Binnenmarkt zu verfälschen.
- (30) Die angemeldete Maßnahme erfüllt alle diese Voraussetzungen. Die Beihilfe stammt aus staatlichen Mitteln, da sie aus dem Bundeshaushalt finanziert wird. Sie verschafft dem Begünstigten einen Vorteil, indem sie die Belastungen vermindert, ‚die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat‘⁽²⁾ (Stromkosten). Die Maßnahme ist selektiv, da sie nur Begünstigten in zuvor festgelegten Sektoren (d.h. im Aluminium-, Kupfer- und Zinksektor) gewährt wird und innerhalb dieser Sektoren weiter auf große Stromendverbraucher (d.h. mehr als 10 GWh/jährlich) beschränkt ist. Sie ist geeignet, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und den Wettbewerb zu verfälschen, da die Begünstigten in einem Wirtschaftszweig tätig sind, in dem innerhalb der EU Wettbewerb herrscht. Unabhängig davon, ob es tatsächlich Handel mit bestimmten NE-Metallen zwischen den Mitgliedstaaten gibt, stehen EU-Erzeuger auf dem Weltmarkt im Wettbewerb miteinander, und ein Vorteil, der einem von ihnen verschafft wird, führt zu einem möglichen Absatzrückgang der anderen oder behindert eine Absatzsteigerung.
- (31) Daher handelt es sich bei der angemeldeten Maßnahme um eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV.

2. Rechtmäßigkeit der Beihilfe

- (32) In dem Gesetzesentwurf zur Durchführung der angemeldeten Regelung, der der Kommission übermittelt wurde, ist festgehalten, dass die Zahlung der Beihilfe erst nach Genehmigung durch die Europäische Kommission erfolgt.

⁽¹⁾ Die folgende Würdigung basiert sowohl auf dem AEUV als auch auf dem EWR-Abkommen; aus Gründen der Einfachheit wird im Folgenden jedoch nur auf den AEUV Bezug genommen.

⁽²⁾ EuGH 15. März 1994, *Banco Exterior de España SA/Ayuntamiento de Valencia*, Rechtssache C-387/92, Slg. 1994, I-877, Randnummern 12 und 13.

Deutschland ist durch die Anmeldung der Beihilfemaßnahme vor ihrer Durchführung seiner Verpflichtung aus Artikel 108 Absatz 3 AEUV nachgekommen.

3. Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt

- (33) In Abweichung vom allgemeinen Beihilfeverbot gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV kann eine Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, wenn sie die Voraussetzung für eine der im Vertrag genannten Ausnahmen erfüllt. Deutschland hat angeführt, dass die Beihilfe dem NE-Metallsektor dabei helfen soll, eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV zu beheben. Des Weiteren argumentiert Deutschland, dass die Maßnahme durch die Verhinderung einer Abwanderung der NE-Metallerzeuger zur Erhaltung von Arbeitsplätzen im NE-Metallsektor und den nachgelagerten Industrien beiträgt und somit die sektorale Entwicklung im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV fördert. Zudem erklärt Deutschland, dass die Beihilfe einen Umweltvorteil mit sich bringt, da sie eine Standortverlagerung der NE-Metallerzeuger in Nicht-EU-Länder verhindert, in denen es weniger strenge CO₂-Auflagen gibt, so dass es ohne die Maßnahme zu einem Anstieg des globalen CO₂-Ausstoßes kommen könnte (*Carbon Leakage*). Die Kommission hat die angemeldete Maßnahme im Hinblick auf alle vorgebrachten Ziele von gemeinsamem Interesse der EU geprüft, um die Vereinbarkeit der Förderung mit dem Binnenmarkt zu bewerten.
- (34) Hierzu hat die Kommission die mögliche Vereinbarkeit der Beihilfe auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstaben a, b und c AEUV geprüft. Die Kommission hat bei Beihilfesachen, die unter Artikel 107 Absatz 3 AEUV fallen, einen weiten Ermessensspielraum⁽³⁾. In Ausübung dieses Ermessens hat sie Leitlinien und Mitteilungen veröffentlicht, in denen die Kriterien dargelegt sind, nach denen bestimmte Arten von Beihilfen auf Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können. Nach ständiger Rechtsprechung ist die Kommission durch die von ihr im Bereich Beihilfenkontrolle veröffentlichten Leitlinien und Mitteilungen insofern gebunden, als diese nicht von den Vorschriften des EU-Vertrags abweichen und von den Mitgliedstaaten akzeptiert werden⁽⁴⁾. Daher muss zunächst geprüft werden, ob die angemeldete Beihilfe in den Anwendungsbereich einer oder mehrerer Leitlinien oder Mitteilungen fällt. Ist dies der Fall, so ist die Kommission bei der Ausübung ihres Ermessensspielraums nach Artikel 107 Absatz 3 AEUV durch den entsprechenden Text gebunden. Ist dies nicht der Fall, so muss die Kommission klären, ob die Beihilfe direkt auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b und/oder Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann.

⁽³⁾ EuGH 21. März 1990, *Belgien/Kommission*, Rechtssache C-142/87, Slg. 1990, I-959, Randnummer 56; EuGH 11. Juli 1996, *SFEI und andere/La Poste*, Rechtssache C-39/94, Slg. 1996, I-3547, Randnummer 36.

⁽⁴⁾ EuGH 24. März 1993, *CIRFS und andere/Kommission*, Rechtssache C-313/90, Slg. 1993, I-1125, Randnummer 36; EuGH 15. Oktober 1996, *Ijssel-Vliet/Minister van Economische Zaken*; Rechtssache C-311/94, Slg. 1996, I-5023, Randnummer 43; EuGH 26. September 2002, *Spanien/Kommission*, Rechtssache C-351/98, Slg. 2002, I-8031, Randnummer 53.

3.1 Spezifische Rahmen und Leitlinien

- (35) Die Kommission hat auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstaben a, b und c AEUV eine Reihe von Rahmen und Leitlinien aufgestellt, mit denen den Mitgliedstaaten Möglichkeiten an die Hand gegeben werden, beträchtliche Störungen in ihrem Wirtschaftsleben zu beheben, die Beschäftigung zu fördern, Unternehmen in Schwierigkeiten durch Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen zu helfen, Regionalbeihilfen in förderfähigen Regionen zu vergeben oder Beihilfen zur Verbesserung des Umweltschutzes zu gewähren.

Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen

- (36) Die Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen⁽¹⁾ gelten für Unternehmen in Schwierigkeiten⁽²⁾, insbesondere solche, die die nach innerstaatlichem Recht vorgesehenen Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens erfüllen. Eine weitere Bedingung für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen ist das Vorliegen eines tragfähigen Umstrukturierungsplans. Deutschland schließt jedoch Unternehmen, für die ein Insolvenzverfahren beantragt oder eröffnet worden ist, von der Beihilfe aus, so dass es unwahrscheinlich ist, dass einer der Begünstigten als Unternehmen in Schwierigkeiten einzustufen wäre. Daher fällt die Maßnahme nicht in den Anwendungsbereich der Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen.

Regionalbeihilfen

- (37) Nach den Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013⁽³⁾ sind Betriebsbeihilfen wie die vorliegende Maßnahme in der Regel untersagt, sofern nicht ganz bestimmte Umstände vorliegen (z. B. Arbeitslosigkeit, niedriger Lebensstandard) und die Region unter

Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV fällt. Die Kommission stellt fest, dass einige der Unternehmen, die unter die Regelung fallen, ihren Sitz in einem Fördergebiet nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV haben könnten, das für Regionalbeihilfen in Frage kommt.

- (38) Ziel der Regelung ist es jedoch nicht, die wirtschaftliche Entwicklung in Regionen zu fördern, in denen der Lebensstandard außergewöhnlich niedrig ist. Daher ist die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Auffassung, dass die Maßnahme nicht in den durch die Regionalbeihilfeleitlinien ausgelegten Anwendungsbereich von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV fällt.

Beschäftigungsbeihilfen

- (39) Die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung sieht Beschäftigungsbeihilfen vor, die mit Investitionen verbunden sind oder zugunsten behinderter oder benachteiligter Arbeitnehmer gewährt werden⁽⁴⁾. Die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung ersetzt einen früheren, weiter gesteckten Rahmen für Beschäftigungsbeihilfen, der 2008 außer Kraft trat⁽⁵⁾. Durch ihre Ausgestaltung fällt die deutsche Maßnahme nicht unter die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung.

Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen

- (40) Im Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen⁽⁶⁾ hat die Kommission anerkannt, dass die Finanzkrise eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben der Mitgliedstaaten darstellt. Die Störung besteht in den unmittelbaren Auswirkungen der Krise auf den Bankensektor sowie den mittelbaren Auswirkungen auf die Realwirtschaft, insofern als Unternehmen nur erschwert Zugang zu erschwinglichen Finanzierungsmitteln haben. Die in Rede stehende Maßnahme zielt jedoch nicht auf Probleme im Zusammenhang mit dem Zugang zu Finanzierungsmitteln ab. Deutschland argumentierte selbst, dass die vom Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen vorgesehenen Instrumente die Probleme der NE-Metallindustrie nicht lösen können, die in den im Vergleich zum weltweiten Durchschnitt hohen Kosten für indirekte Emissionen in Deutschland und nicht in einem erschwerten Zugang zu Finanzierungsmitteln bestehen. Daher fällt die Maßnahme nicht in den Anwendungsbereich des Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmens.

⁽¹⁾ Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 244 vom 1.10.2004, S. 2).

⁽²⁾ Nach den Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen geht die Kommission davon aus, dass sich ein Unternehmen im Sinne dieser Leitlinien in Schwierigkeiten befindet, wenn es nicht in der Lage ist, mit eigenen finanziellen Mitteln oder Fremdmitteln, die ihm von seinen Eigentümern/Anteilseignern oder Gläubigern zur Verfügung gestellt werden, Verluste aufzufangen, die das Unternehmen auf kurze oder mittlere Sicht so gut wie sicher in den wirtschaftlichen Untergang treiben werden, wenn der Staat nicht eingreift. Im Sinne dieser Leitlinien befindet sich ein Unternehmen unabhängig von der Größe insbesondere in folgenden Fällen in Schwierigkeiten:

- wenn bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung mehr als die Hälfte des gezeichneten Kapitals verschwunden und mehr als ein Viertel dieses Kapitals während der letzten zwölf Monate verloren gegangen ist;
- wenn bei Gesellschaften, in denen mindestens einige Gesellschafter unbeschränkt für die Schulden der Gesellschaft haften, mehr als die Hälfte der in den Geschäftsbüchern ausgewiesenen Eigenmittel verschwunden und mehr als ein Viertel dieser Mittel während der letzten zwölf Monate verloren gegangen ist;
- wenn unabhängig von der Unternehmensform die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens erfüllt sind.

⁽³⁾ Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013 ABl. C 54 vom 4.3.2006, S. 13.

⁽⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung), ABl. L 214 vom 9.8.2008, S. 3.

⁽⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 1976/2006 der Kommission vom 20. Dezember 2006 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2204/2002, (EG) Nr. 70/2001 und (EG) Nr. 68/2001 in Bezug auf die Ausdehnung ihrer Anwendungszeiträume (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 85).

⁽⁶⁾ Siehe die vorstehenden Verweise auf die Mitteilungen der Kommission zum Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen.

Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen

(41) Im Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen ⁽¹⁾ ist dessen Anwendungsbereich wie folgt festgelegt:

„(58) Diese Leitlinien gelten für staatliche Umweltschutzbeihilfen. Sie werden im Einklang mit anderen Maßnahmen der Gemeinschaft im Beihilfesektor, anderen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union sowie dem auf der Grundlage dieser Verträge erlassenen abgeleiteten Recht angewandt.

(59) Sie gelten für Beihilfen zur Förderung des Umweltschutzes in allen Bereichen des EG-Vertrags, einschließlich der Bereiche, in denen für staatliche Beihilfen besondere Gemeinschaftsvorschriften gelten (Stahl, Schiffbau, Kraftfahrzeuge, Kunstfasern, Verkehr, Steinkohlenbergbau, Landwirtschaft und Fischerei), sofern diese nichts anderes bestimmen.“

(42) In den darauf folgenden Absätzen des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen wird der Anwendungsbereich des Rahmens weiter ausgeführt; keine der Bestimmungen bezieht sich jedoch auf die Verlagerung von CO₂-Emissionen.

(43) Ferner lässt Artikel 10a Absatz 6 der EHS-Richtlinie darauf schließen, dass mit der Anerkennung eines möglichen Bedarfs an staatlichen Beihilfen zur Verhinderung einer Verlagerung von CO₂-Emissionen, die aus den strengen EU-Umweltvorschriften (EHS) resultiert, auch vorgesehen wurde, dass neue Vorschriften in diesem Bereich erlassen werden müssen, mit denen Benchmarks für die indirekten CO₂-Emissionen pro Produktionseinheit festgelegt werden ⁽²⁾. Dies legt wiederum nahe, dass der derzeitige Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen das Problem der Verlagerung von CO₂-Emissionen nicht behandelt.

(44) Daher fällt die Maßnahme nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen.

Schlussfolgerung

(45) Die Kommission ist daher zu diesem Zeitpunkt der Auffassung, dass die Maßnahme nicht in den Anwendungsbereich bestehender Leitlinien oder eines bestehenden Gemeinschaftsrahmens fällt. Daher muss sie prüfen, ob die

Beihilfe direkt auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstaben b und c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann.

3.2 Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige (Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV)

(46) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann die Kommission staatliche Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären, wenn die staatliche Beihilfe ein Ziel von gemeinsamem Interesse verfolgt ⁽³⁾, zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist ⁽⁴⁾ und die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

(47) Nach ständiger Praxis der Kommission ⁽⁵⁾ können Maßnahmen unmittelbar auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, sofern sie erforderlich und angemessen sind und der positive Beitrag zur Verwirklichung des Ziels von gemeinsamem Interesse die negativen Folgen für Handel und Wettbewerb aufwiegt. Daher betrachtet es die Kommission als angemessen, die folgenden Fragen zu prüfen:

1. Dient die Beihilfemaßnahme einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse?
2. Ist die Beihilfe geeignet, das Ziel von gemeinsamem Interesse zu verwirklichen? Insbesondere:
 - a) Ist die Beihilfemaßnahme ein geeignetes und erforderliches Instrument, d.h. gibt es andere, bessere Instrumente?
 - b) Hat sie einen Anreizeffekt, d.h. ändert sie das Verhalten von Unternehmen?
 - c) Ist die Beihilfe verhältnismäßig, d.h. könnte dieselbe Verhaltensänderung auch mit weniger Beihilfen erreicht werden?
3. Sind die Verfälschungen von Wettbewerb und Handel in ihrem Ausmaß begrenzt, so dass die positiven Folgen die negativen überwiegen?

⁽¹⁾ Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen (ABl. C 82 vom 1.4.2008, S. 1).

⁽²⁾ Nach Artikel 10a Absatz 6 EHS-Richtlinie gilt Folgendes: „Die Mitgliedstaaten können zugunsten der Sektoren bzw. Teilsektoren, für die ein erhebliches Risiko einer Verlagerung von CO₂-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 Maßnahmen beruhen auf Ex-ante-Benchmarks für die indirekten CO₂-Emissionen pro Produktionseinheit. Diese Ex-ante-Benchmarks werden für einen bestimmten Sektor bzw. Teilsektor berechnet als Produkt des Stromverbrauchs pro Produktionseinheit entsprechend den effizientesten verfügbaren Techniken und der CO₂-Emissionen des entsprechenden europäischen Stromerzeugungsmix.“

⁽³⁾ Gel 14. Januar 2009, *Kronoply/Kommission*, Rechtssache T-162/06, Slg. 2009, II-1, insb. Randnummern 65, 66, 74 und 75).

⁽⁴⁾ Gel 7. Juni 2001, *Agrana Zucker und Stärke/Kommission*, Rechtssache T-187/99, Slg. 2001, II-01587 (siehe Randnummer 74); Gel 14. Mai 2002, *Graphischer Maschinenbau/Kommission*, Rechtssache T-126/99, Slg. 2002, II-2427 (siehe Randnummern 41-43); EuGH 15 April 2008, *Nuova Agricast Srl/Ministero delle Attività Produttive*, Rechtssache C-390/06, Slg. 2008, I-2577 (siehe Randnummern 68-69).

⁽⁵⁾ Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (ABl. C 323 vom 30.12.2006, S. 1, Abschnitt 1.3); Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen (ABl. C 82 vom 1.4.2008, S. 1, Abschnitt 1.3).

3.2.1 Verlagerung von CO₂-Emissionen (Carbon Leakage)

- (48) Deutschland führt an, dass die Beihilfe einen Umweltvorteil mit sich bringt, da sie einer Standortverlagerung der NE-Metallerzeuger in Länder außerhalb der EU vorbeugt, in denen es weniger strikte CO₂-Auflagen gibt, was ohne die Maßnahme zu einem Anstieg des globalen CO₂-Ausstoßes führen könnte (Verlagerung von CO₂-Emissionen, sog. *Carbon Leakage*).

Ziel von gemeinsamem Interesse

- (49) Ein Ziel von gemeinsamem Interesse ist ein Ziel, das von der EU solches anerkannt ist. Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Verhinderung einer Verlagerung von CO₂-Emissionen, die Folge der strengen EU-Umweltvorschriften (EHS) ist, ein Ziel von gemeinsamem Interesse darstellen kann. Die EHS-Richtlinie sieht zu den Auswirkungen des EHS auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie und auf die Verlagerung von CO₂-Emissionen in Randnummer 24 und 27 Folgendes vor:

(24) Die Gemeinschaft wird bei der Aushandlung eines ehrgeizigen internationalen Abkommens über den Klimawandel, mit dem das Ziel der Begrenzung des Anstiegs der Erdtemperatur auf einen Anstieg von 2 °C erreicht wird, weiterhin Vorreiter sein und fühlt sich angesichts der auf der 13. Konferenz der Vertragsparteien des UNFCCC und dem 3. Treffen der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls vom 3. bis 14. Dezember 2007 in Bali, Indonesien, erzielten Fortschritte in dieser Richtung bestärkt. Sollten andere Industrieländer und andere Großmächten von Treibhausgasen diesem internationalen Abkommen nicht beitreten, so könnte dies zu einem Anstieg von Treibhausgasemissionen in Drittländern führen, deren Industrien nicht an vergleichbare CO₂-Auflagen gebunden sind (Verlagerung von CO₂-Emissionen), und zugleich eine wirtschaftliche Benachteiligung bestimmter energieintensiver, im internationalen Wettbewerb stehender Sektoren und Teilsektoren in der Gemeinschaft bedeuten. Dies könnte die Umweltintegrität und den Nutzen von Gemeinschaftsmaßnahmen untergraben. [...]

Die Mitgliedstaaten können es für notwendig erachten, Anlagen, für die ein erhebliches Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ermittelt wurde, übergangsweise für Kosten zu entschädigen, die im Zusammenhang mit den Treibhausgasemissionen stehen, deren Kosten auf den Strompreis abgewälzt werden. Diese Unterstützung sollte nur dann gewährt werden, wenn sie notwendig und verhältnismäßig ist, wobei sichergestellt werden sollte, dass das Gemeinschaftssystem auch weiterhin einen Anreiz für Energieeinsparungen und die Umstellung von ‚grauem‘ auf ‚grünen‘ Strom bietet.

- (50) Aus diesen Randnummern sowie aus Artikel 10a Absatz 6 der EHS-Richtlinie ergibt sich, dass es im gemeinsamen Interesse ist, die Verlagerung von CO₂-Emissionen, die aus den strengen EU-Umweltvorschriften resultiert, so weit wie möglich zu verhindern, da diese Verlagerung von CO₂-Emissionen bestimmte energienintensive Sektoren und Teilsektoren in der EU, die im internationalen

Wettbewerb stehen, wirtschaftlich in einem Maße benachteiligen kann, dass sie ihre Produktion möglicherweise in Drittländer verlagern, was einen Anstieg der CO₂-Emissionen auf globaler Ebene mit sich bringen kann.

Geeignetes und erforderliches Mittel

- (51) Die gewährte Beihilfe muss ein geeignetes und erforderliches Mittel sein, um das angestrebte Ziel, d. h. die Verlagerung von CO₂-Emissionen zu verhindern, zu erreichen. Ein Mittel ist geeignet und erforderlich, wenn es keine anderen, weniger wettbewerbsverfälschenden Mittel gibt, mit denen dieselben Ergebnisse erzielt werden könnten.
- (52) Deutschland betont, die Kommission habe sich während der Verhandlungen über die EHS-Richtlinie politisch verpflichtet, die Kompensation von CO₂-Kosten für indirekte Emissionen mangels eines internationalen Abkommens ab 2013 zu gestatten und die Beihilfevorschriften anzupassen, um die Kriterien für die Vereinbarkeit solcher Beihilfen für indirekte Emissionen mit dem AEUV darzulegen. Deutschland zufolge ist eine solche Beihilfe damit zu begründen, dass Stromerzeuger die Kosten für CO₂-Zertifikate in ihre Strompreise einpreisen. Da dieser Einpreisungseffekt schon jetzt bestehe, auch wenn er auf einem anderen CO₂-Preis beruhe als bei der Annahme der Richtlinie für die Zeit nach 2013 angenommen, sei es angemessen, Beihilfen für solche indirekten Emissionen schon vor 2013 zu gestatten.
- (53) Die Gesetzgeber haben in der geänderten EHS-Richtlinie⁽¹⁾ vereinbart, den Mechanismus zur Vorbeugung von CO₂-Verlagerungen erst ab 2013 einzuführen. Dies scheint gerechtfertigt, da ab 2013 eine strengere Obergrenze für CO₂-Emissionen gilt, die — sofern alle anderen Umstände unverändert bleiben — wohl zu höheren CO₂-Preisen als zuvor führen wird.
- (54) Aus wirtschaftlicher Sicht könnte jedoch schon vor 2013 das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen bestehen. So geht die öffentliche Debatte über das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen weiter. Es ist von größter Bedeutung, dieses Risiko eingehend zu prüfen, da sich solche Beihilfen sehr wettbewerbsverfälschend auswirken. Im vorliegenden Fall verfügt die Kommission jedoch nicht über die notwendigen Informationen, um das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen für die Begünstigten zu prüfen. Im Übrigen haben die Mitgliedstaaten auch jetzt schon die Möglichkeit, energieintensive Industrien beim Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft zu unterstützen, indem sie Energiesparmaßnahmen und CO₂-freie grüne Stromerzeugungsalternativen fördern, oder energieintensiven Unternehmen einen Ausgleich für einen Teil ihrer Stromkosten zu zahlen (z.B. durch Energiesteuerermäßigungen oder -befreiungen nach Kapitel 4 der Umweltbeihilfenleitlinien).

⁽¹⁾ 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. L 140 vom 5.6.2009, S. 63).

- (55) Daher hat die Kommission Zweifel, ob die in Rede stehende Maßnahme ein angemessenes Mittel ist, um einer Verlagerung von CO₂-Emissionen in der Handelsperiode 2008-2012 vorzubeugen.

Anreizeffekt

- (56) Staatliche Beihilfen haben einen Anreizeffekt, wenn der Begünstigte sein Verhalten mit Blick auf die Erreichung des Ziels von gemeinsamem Interesse ändert. Deutschland zufolge bringt die Maßnahme insofern einen mittelbaren Umweltvorteil mit sich, als sie einer Verlagerung von CO₂-Emissionen vorbeugt, und somit habe sie auch einen Anreizeffekt.

Beihilfefähige Sektoren — Beschluss zur Festlegung der dem Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzten Sektoren und Teilsektoren

- (57) Deutschland führt an, dass es seitens der Kommission unangebracht sei, den Anreizeffekt der Beihilfe in Frage zu stellen. Schließlich habe die Kommission mit dem Beschluss zur Festlegung der dem Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzten Sektoren und Teilsektoren⁽¹⁾ das Risiko einer Abwanderung der betreffenden Sektoren aus der EU schon deutlich zum Ausdruck gebracht. In diesem Beschluss ist ein Verzeichnis der Sektoren festgelegt, die für einen höheren Anteil kostenfreier Zertifikatzuteilungen für direkte Emissionen in Frage kommen. Da die Sektoren für Aluminium, Kupfer und Zink in der Liste aufgeführt sind, sei das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen für diese Sektoren anerkannt worden, so das Argument Deutschlands. Ferner habe sich die Kommission während der Verhandlungen über die EHS-Richtlinie politisch verpflichtet, die Kompensation von CO₂-Kosten für indirekte Emissionen mangels eines internationalen Abkommens zu gestatten und die Beihilfevorschriften anzupassen, um die Kriterien für die Vereinbarkeit solcher Beihilfen für indirekte Emissionen mit dem AEUV für die 2013 beginnende Handelsperiode darzulegen. Deutschland führt an, dass eine solche Beihilfe dadurch begründet sei, dass Stromerzeuger die Kosten für CO₂-Berechtigungen in ihre Strompreise einpreisen. Da dieser Effekt bereits jetzt bestehe, solle die Kommission Beihilfen für solche indirekten Emissionen für die im vorgenannten Beschluss aufgeführten Sektoren schon jetzt gestatten.

- (58) Die Kommission stellt fest, dass der Beschluss zur Festlegung der dem Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzten Sektoren und Teilsektoren erst ab 2013⁽²⁾ gilt. Daher kann er nicht als Rechtsgrundlage für die Rechtfertigung einer für das Jahr 2009 bestimmten staatlichen Beihilfe herangezogen werden.

- (59) Deutschland argumentierte, dass die Kommission verpflichtet sei, den Beschluss zur Festlegung der dem Risiko

einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzten Sektoren und Teilsektoren analog anzuwenden. In diesem Zusammenhang erinnert die Kommission daran, dass eine EU-Vorschrift nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs nur unter den folgenden beiden Voraussetzungen analog angewandt werden kann⁽³⁾:

- a) Die für den betreffenden Sachverhalt geltenden Vorschriften sind denen sehr ähnlich, die analog angewandt werden sollen; und
- b) die für den betreffenden Sachverhalt geltenden Vorschriften enthalten eine Lücke, die mit einem allgemeinen Grundsatz des EU-Rechts unvereinbar ist und die durch eine analoge Anwendung geschlossen werden kann.

- (60) Die Kommission stellt fest, dass es im vorliegenden Fall keine solche Lücke gibt, die mit einem allgemeinen Grundsatz des EU-Rechts unvereinbar ist. Die vorliegende Beihilfesache fällt in den Anwendungsbereich von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV und die Kommission muss diesen Artikel, wie er in der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ausgelegt wurde, anwenden, d. h., sie muss prüfen, ob die staatliche Beihilfe ein Ziel von gemeinsamem Interesse verfolgt⁽⁴⁾, zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist⁽⁵⁾ und die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. In Ermangelung allgemein anwendbarer Vorschriften wird eine Einzelfallprüfung durchgeführt. Für die Prüfung der in Rede stehenden Beihilfesache muss das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen daher auf der Grundlage des Sachverhalts des Falles erfolgen.

- (61) Auf die von Deutschland vorgebrachten Argumente ist zu erwidern, dass die Rechtsinstrumente, mit denen die Kompensation für indirekte Emissionen gestattet wird, sich nur auf die in den Strompreis eingepreisten CO₂-Kosten⁽⁶⁾ beziehen sollten. Daher bestehen Zweifel, ob der Beschluss zur Festlegung der dem Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzten Sektoren und Teilsektoren direkt auf die Kompensation von in den Strompreis eingepreisten CO₂-Kosten angewandt werden kann. In der Tat wurde mit der politischen Verpflichtung, Beihilfen zum Ausgleich von Kosten *indirekter* Emissionen

⁽¹⁾ Beschluss 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 CO₂-Emissionen ausgesetzt sind, gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 1 vom 5.1.2010, S. 10).

⁽²⁾ Beschluss zur Festlegung der dem Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzten Sektoren und Teilsektoren, Randnummer 24.

⁽³⁾ EuGH 20. Februar 1975, *Adolf Reich/Hauptzollamt Landau*, Rechtsache 64-74, Slg. 1975, 261; EuGH 11. Juli 1978, *Union française de Céréales/Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Rechtssache 6/78, Slg. 1978, 1675; EuGH (Dritte Kammer) 12. Dezember 1985, *John Friedrich Krohn (GmbH & Co. KG)/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*. — Ersuchen um Vorabentscheidung: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main — Deutschland: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main — Deutschland. Annullierung von Einfuhrlicenzen und Freigabe der Kautions — Kontingentierungsabkommen für Einfuhren aus Drittländern — Je nach Ursprung der Waren unterschiedliche Durchführungsbestimmungen. Rechtssache 165/84, Slg. 1985, 3997.

⁽⁴⁾ Gel 14. Januar 2009, *Kronoply/Kommission*, Rechtssache T-162/06, Slg. 2009, II-1, insb. Randnummern 65, 66, 74 und 75.

⁽⁵⁾ Gel 7. Juni 2001, *Agrana Zucker und Stärke/Kommission*, Rechtssache T-187/99, Slg. 2001, II-1587 (siehe Randnummer 74); Gel 14. Mai 2002, *Graphischer Maschinenbau/Kommission*, Rechtssache T-126/99, Slg. 2002, II-2427 (siehe Randnummern 41-43); EuGH 15. April 2008, *Nuova Agricast Srl/Ministero delle Attività Produttive*, Rechtssache C-390/06, Slg. 2008, I-2577 (siehe Randnummern 68-69).

⁽⁶⁾ Artikel 10a Absatz 6 der EHS-Richtlinie.

zuzulassen, beabsichtigt, in Ausnahmefällen gezielt ausgerichtete Beihilfen für die Sektoren zu gestatten, die durch indirekte Emissionen einem beträchtlichen Kostenanstieg ausgesetzt und nicht in der Lage sind, diesen CO₂-bedingten Kostenanstieg abzuwälzen.

Zweifel im Hinblick auf das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen auf der Grundlage des von Deutschland übermittelten Sachverhalts

- (62) Das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen könnte dann geltend gemacht werden, wenn die Strompreise aufgrund des EHS in einem Maß ansteigen würden, das Unternehmen einen Anreiz gibt, ihre Produktion in EHS-Ländern einzustellen, und die Kapazitäten dieser Unternehmen dann von Produktionsanlagen in Nicht-EHS-Ländern übernommen würden, was einen Anstieg der globalen Emissionen zur Folge hätte.
- (63) Die Kommission hat jedoch Zweifel, ob die Begünstigten bei einer Nichtgewährung der Beihilfe ihre Standorte in Deutschland aufgrund einer CO₂-Kosten-Differenz schließen würden. In dieser Hinsicht bilden die CO₂-Kostendifferenz und die Möglichkeit, solche Kosten auf Kunden abzuwälzen, die Schlüsselkriterien für die Prüfung eines solchen Risikos. Die Kommission hatte Deutschland daher aufgefordert, Informationen zu diesen beiden Aspekten zur Verfügung zu stellen. Nach Angaben Deutschlands betrachten die Begünstigten Angaben zur Kostenstruktur und ihren Gewinnspannen jedoch als Geschäftsgeheimnisse und lehnten es daher ab, der deutschen Regierung die entsprechenden Zahlen zu übermitteln⁽¹⁾. Daher kann die Kommission das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen in Bezug auf die betreffenden Begünstigten nicht auf der Grundlage der bisher von Deutschland vorgelegten Fakten prüfen. Die Kommission fordert daher Deutschland und Dritte auf, ihr alle relevanten Informationen zu übermitteln, insbesondere zur Kostenstruktur im Sektor und den Möglichkeiten, die CO₂-Kostendifferenz auf die Kunden abzuwälzen.
- (64) Auch wenn die Rentabilität an sich kein entscheidendes Element ist, so werden doch die Zweifel daran, dass die Unternehmen ihre indirekten CO₂-Kosten nicht abwälzen können, in gewissem Umfang durch die Jahresberichte der wichtigsten Begünstigten verstärkt, da diese nahe legen, dass die Unternehmen — trotz der niedrigen LME-Preise — während des geplanten Beihilfezeitraums weiterhin rentabel waren. Die Betriebsergebnisse von Trimet (Aluminium), Xtrata (Zink) und Aurubis (Kupfer) sind in Anhang 6 beigefügt.
- (65) Selbst wenn man davon ausgehen würde, dass bedingt durch das EHS das Risiko einer Schließung von deutschen Produktionsstandorten besteht, so hat die Kommission aber auch Zweifel, ob dies zwangsläufig zu einer Über-

nahme von Kapazitäten durch Produktionsanlagen in Nicht-EHS-Ländern führen würde. Es kann in der Tat nicht ausgeschlossen werden, dass die betreffenden Kapazitäten durch Produktionsanlagen in anderen EU- oder EWR-Mitgliedstaaten übernommen werden, in denen das EHS-System Anwendung findet. Im Hinblick darauf forderte die Kommission genaue Informationen zu den Strommärkten in anderen Mitgliedstaaten sowie zur Wettbewerbssituation von NE-Metallerzeugern in anderen Mitgliedstaaten, in denen die Stromkosten aufgrund von Produktionsvorteilen möglicherweise niedriger sind, oder in EWR-Staaten, in denen das preisbestimmende Grenzkraftwerk einen geringeren CO₂-Ausstoß hat. Des Weiteren hat die Kommission Informationen zu den im Strompreis enthaltenen Kosten für indirekte Emissionen in anderen Mitgliedstaaten angefordert. Deutschland gab an, dass ihm keine Informationen über die Kostenstruktur von NE-Metallerzeugern in anderen Mitgliedstaaten oder über den CO₂-Kostenanteil am Strompreis in anderen Mitgliedstaaten vorliegen. Ohne diese Informationen kann die Kommission jedoch nicht einwandfrei prüfen, ob die Kapazitäten — im Fall von Standortschließungen in Deutschland — von Produktionsanlagen in anderen Mitgliedstaaten übernommen und somit weiterhin dem EHS⁽²⁾ unterliegen würden, oder ob sie tatsächlich von in Nicht-EHS-Ländern produzierenden Unternehmen übernommen würden.

- (66) Angesichts der anderen entscheidenden Aspekte, die Unternehmen bei der einer Standortentscheidung erwägen, kann die Kommission folglich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht feststellen, ob eine Beihilfe zur Verhinderung einer Standortverlagerung vorliegt, ob Unternehmen im Fall einer Schließung in ein Land inner- oder außerhalb der EU abwandern würden, ob dies zu einem Anstieg der globalen Emissionen führen würde und ob die Beihilfe tatsächlich das ausschlaggebende Element wäre, die Begünstigten zu einer Aufrechterhaltung ihrer Produktion in Deutschland zu veranlassen. Um alle relevanten Informationen auch von Dritten zu erhalten, erachtet die Kommission die Eröffnung eines förmlichen Prüfverfahrens für angemessen.

Zweifel im Hinblick auf die Folgen für die nachgelagerten Märkte

- (67) Deutschland gibt an, dass eine umfangreiche Zusammenarbeit zwischen den Begünstigten und ihren nachgelagerten Kunden bestehe, insbesondere im Hinblick auf gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsarbeit. Deutschland erklärt, dass die Standortverlagerung der Begünstigten zu einer Standortverlagerung der nachgelagerten Industrien führen könnte, wodurch das geltend gemachte Risiko einer Verlagerung der CO₂-Emissionen noch steigen würde. Des Weiteren argumentierte Deutschland, dass die nachgelagerten Industrien durch die vorgebrachte enge Zusammenarbeit bei der Forschung und Entwicklung zunehmend umweltfreundliche Produkte herstellen könnten und dass diese Umweltvorteile aufs Spiel gesetzt würden, wenn die NE-Metallerzeuger ihre Produktion in Deutschland einstellen würden.

⁽¹⁾ Einige Begünstigte sind jedoch anscheinend bereit, der Kommission diese Informationen nach der Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer auf vertraulicher Basis zur Verfügung zu stellen.

⁽²⁾ Hierzu ist anzumerken, dass unlängst beträchtliche Investitionen in Aluminiumerzeugungskapazitäten in Ländern getätigt wurden, die dem EHS angeschlossen sind.

(68) Die Kommission ist sich zwar der Bedeutung der Wertschöpfungskette bewusst, doch hat sie Zweifel, dass die Verbindung zwischen den NE-Metallerzeugern und den nachgelagerten Industrien so stark ist, dass die Nichtgewährung der Beihilfe die nachgelagerten Tätigkeiten in dem von Deutschland behaupteten Maße gefährden würde. Vielmehr betonte Deutschland, dass die nachgelagerten Industrien ihren Bedarf anderswo auf dem Weltmarkt decken könnten und dies auch täten, wenn die deutschen NE-Metallerzeuger versuchen würden, ihre indirekten Emissionskosten abzuwälzen. Des Weiteren hat Deutschland nicht ausreichend belegt, dass die nachgelagerten Industrien nur durch die gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsarbeit mit NE-Metallen deutschen Ursprungs zunehmend umweltfreundliche Produkte herstellen können und nicht auch mit NE-Metallerzeugern, die in Drittstaaten inner- und außerhalb des EHS angesiedelt sind.

Zweifel im Hinblick auf die Höhe der Beihilfe

(69) Schließlich hat die Kommission Zweifel, ob die Beihilfe genügend Anreiz bieten würde, um die Standortentscheidung der deutschen NE-Metallerzeuger zu ändern, und ob die Maßnahme als Anreiz für die Begünstigten zu einer mittel- oder langfristigen Aufrechterhaltung ihrer Produktion in Deutschland geeignet ist. Deutschland hat selbst angegeben, dass die Maßnahme das Problem höherer CO₂-Kosten für indirekte Emission nicht dauerhaft lösen wird. So wird die Maßnahme nur für das zweite Halbjahr 2009 gewährt. Die einzige mit der Beihilfe verbundene Bedingung ist, dass die Begünstigten ihren Standort bis Ende 2010 nicht verlagern, und Deutschland hat erklärt, dass keine Verlängerung der Maßnahme beabsichtigt ist. Die Maßnahme scheint daher nicht geeignet zu sein, eine Standortverlagerung der Begünstigten nach 2010 zu verhindern.

Schlussfolgerungen zum Anreizeffekt

(70) Angesichts der vorstehenden Ausführungen hat die Kommission Zweifel, ob während des Beihilfezeitraums — aufgrund der Kosten für indirekte Emissionen — das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen bestand und, falls dem so wäre, die in Rede stehende Maßnahme den notwendigen Anreiz geschaffen hätte, diesem Risiko wirksam zu begegnen.

Angemessenheit

(71) Eine staatliche Beihilfe ist dann angemessen, wenn die dem Begünstigten gewährte Beihilfe auf ein Minimum beschränkt und gleichzeitig ein Ziel von gemeinsamem Interesse erreicht wird.

(72) Die Kommission stellt in diesem Fall fest, dass die Prüfung der Angemessenheit der Beihilfe komplex ist, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass die Standortentscheidung eines Unternehmens nicht durch ein Kostenelement, sondern durch eine Kombination verschiedener Elemente beeinflusst wird. Die Kommission

hat am 28. Juli 2010 Auskünfte angefordert, um zu prüfen, ob die Beihilfe auf ein Minimum beschränkt ist. Deutschland gab an, dass die Beihilfe zeitlich und im Umfang begrenzt ist, begründete jedoch nicht, warum dasselbe Ergebnis für die betreffenden Begünstigten nicht mit einer geringeren Beihilfe hätte erzielt werden können. Tatsächlich kann die Kommission ohne die geforderten Informationen zur Kostenstruktur der Begünstigten und ihrer europäischen Wettbewerber sowie ohne Daten zur Handelsintensität auf den jeweiligen Produktmärkten und zur CO₂-Intensität auf anderen EU-Strommärkten nicht ordnungsgemäß prüfen, ob die Beihilfe tatsächlich auf das Minimum beschränkt ist, das zur Verhinderung der Schließung von NE-Metallerzeugungsanlagen in Deutschland und der Abwanderung in Länder außerhalb des EHS erforderlich ist. Diese Informationen sind umso notwendiger, als es zu diesem Zeitpunkt keinen EU-Beihilferahmen gibt, der die Kriterien für die Prüfung der Angemessenheit der Beihilfe festlegt.

(73) Die Kommission hat außerdem Zweifel, was die vorgeschlagene Methode zur Festsetzung des Beihilfebetrags angeht. Als Ausgangsbasis für die Berechnung des Beihilfebetrags setzt Deutschland den beobachteten Marktpreis für CO₂-Berechtigungen an (siehe vorstehende ausführliche Beschreibung). Gleichzeitig unterscheidet Deutschland zwischen verschiedenen Teilssektoren (d. h. 17 EUR/MWh werden für Aluminium, 16 EUR/MWh für Zink und 9 EUR/MWh für Kupfer angesetzt), obwohl alle diese Teilssektoren den Kosten für indirekte Emissionen wahrscheinlich gleichermaßen ausgesetzt sind. Es bleibt unklar, ob und inwieweit die unterschiedliche Beihilfeshöhe für jeden Teilssektor dadurch gerechtfertigt ist, dass diese Teilssektoren unterschiedlich stark von einer Verlagerung der CO₂-Emissionen bedroht sind. Daher erachtet es die Kommission als angemessen, Dritten die Möglichkeit zur Stellungnahme hierzu zu geben. Ferner gibt Deutschland an, dass die Beihilfeshöhe auf der Grundlage der durchschnittlichen CO₂-Intensität der deutschen Stromerzeugung berechnet wird, die bei 0,75 t CO₂/MWh liegen soll, wobei ein Kraftwerkpark mit einer Mischung aus Kraftwerken mit verschiedenen CO₂-Intensitäten (z.B. moderne Gaskraftwerken mit weniger als 0,4 t CO₂/MWh und alte Braunkohlekraftwerke mit bis zu 1,2 t CO₂/MWh) zugrunde gelegt wird. Deutschland hat jedoch keine weiteren Belege zur durchschnittlichen Beihilfeintensität übermittelt und die Kommission möchte Dritten die Möglichkeit geben, zu diesen Daten Stellung zu nehmen. Abschließend stellt die Kommission fest, dass die von den Begünstigten gezahlten Nettostrompreise von einer Reihe von Kriterien beeinflusst werden, so z. B. durch steuerliche Sonderregelungen (Spitzenausgleich) oder Verträge mit einer Option der Versorgungsunterbrechung. Die Kommission weist insbesondere darauf hin, dass die von der EEX festgelegten Strompreise (Anhang 2) keine auf Verbraucherebene erhobenen Steuern beinhalten. Die Kommission erachtet es als angemessen, Dritten die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dieser Frage zu geben.

(74) Angesichts der vorstehenden Ausführungen hat die Kommission zu diesem Zeitpunkt Zweifel, ob die Maßnahme angemessen ist.

Verfälschungen des Wettbewerbs und Handels und Ausgleich

- (75) Damit eine staatliche Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, müssen die durch die Beihilfe ausgelösten Verfälschungen des Wettbewerbs und Handels beschränkt sein, so dass die Gesamtbilanz mit Blick auf das Ziel von gemeinsamem Interesse positiv ausfällt. Zu diesem Zeitpunkt kann die Kommission nicht ausschließen, dass die Maßnahme zu beträchtlichen Wettbewerbsverfälschungen führen könnte. Erstens führt die Kompensation für indirekte CO₂-Kosten zu einer Verzerrung in Bezug auf den Anreiz für die begünstigten Unternehmen, die CO₂-Emissionen im Rahmen des EHS zu senken; zudem geschieht dies zulasten anderer Sektoren, die keine solche Beihilfe erhalten ⁽¹⁾. Zweitens werden Betriebsbeihilfen im Allgemeinen als besonders wettbewerbsverfälschend angesehen, da Unternehmen, denen keine Beihilfe gewährt wird, im Gegensatz zu den Begünstigten ihre vollen Betriebskosten tragen müssen ⁽²⁾. Es ist in der Regel auch schwieriger, eine Verbindung zwischen solchen Beihilfen und einem Ziel von gemeinsamem Interesse herzustellen, das mit der Beihilfe erreicht werden soll. Im vorliegenden Fall gibt es Hinweise darauf, dass die Maßnahme den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt vor allem mit Blick auf Unternehmen verfälschen könnte, die einen natürlichen Standortvorteil haben, weil günstigerer, aus Wasserkraft gewonnener Strom mit niedrigen CO₂-Emissionen verfügbar ist (z.B. Unternehmen in Norwegen oder Island) ⁽³⁾. Folglich kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Maßnahme einen Subventionswettbewerb mit anderen Mitgliedstaaten auslösen könnte. Die Kommission hat zusätzliche Informationen und Daten zu den möglichen Auswirkungen der Maßnahme auf deutsche und europäische Wettbewerber der Begünstigten angefordert, aber Deutschland gab an, dass es keinen Zugang zu solchen Daten hat. Ohne diese Informationen kann die Kommission jedoch nicht das Ausmaß der negativen Auswirkungen der Maßnahme auf Wettbewerb und Handel prüfen und feststellen, ob die positive Wirkung für die Umwelt diese Folgen möglicherweise überwiegt. Daher scheint die Eröffnung eines eingehenden Prüfverfahrens angemessen zu sein, um Stellungnahmen von Dritten zu erhalten.

Schlussfolgerung

- (76) Die Kommission hat zu diesem Zeitpunkt Zweifel, ob die Maßnahme als Beihilfe zur Verhinderung einer Verlagerung von CO₂-Emissionen nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann.

⁽¹⁾ Dies ist dadurch bedingt, dass begünstigte Unternehmen, die von ihren indirekten CO₂-Kosten durch die Beihilfe ‚abgeschirmt‘ werden, erheblich weniger Anreize haben, ihre indirekten CO₂-Emissionen zu senken, so dass Anstrengungen zur Senkung der Emissionen, die notwendig sind, um unterhalb dieser CO₂-Obergrenze zu bleiben, vom ‚nicht abgeschirmten‘ Teil der Wirtschaft getragen werden.

⁽²⁾ Hierzu ist besonders hervorzuheben, dass die vorgelegte Beihilferegulation sich sogar im Hinblick auf kleinere deutsche Erzeuger in denselben Sektoren wettbewerbsverfälschend auswirkt, da sie nur auf diejenigen deutschen Erzeuger in den betreffenden Sektoren Anwendung findet, die mehr als 10 GWh jährlich verbrauchen, und die erste GWh des Stromverbrauchs nicht berücksichtigt wird.

⁽³⁾ Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die Maßnahme insbesondere einen großen Wettbewerbsvorteil aufheben würde, den Island durch die Erzeugung CO₂-freien Stroms aus Wasserkraft und geothermischen Quellen hat.

3.2.2 Vermeidung einer Standortverlagerung und Sicherung von Arbeitsplätzen

- (77) Wie schon vorstehend ausgeführt, kann die Kommission nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs staatliche Beihilfen für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären, wenn die staatliche Beihilfe ein Ziel von gemeinsamem Interesse verfolgt ⁽⁴⁾, zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist ⁽⁵⁾ und die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.
- (78) Deutschland gibt an, dass mit der Maßnahme eine Abwanderung deutscher NE-Metallerzeuger aus Deutschland verhindert werden soll, um so in der NE-Metallindustrie und den nachgelagerten Industrien Arbeitsplätze zu sichern.
- (79) Es ist ständige Praxis der Kommission ⁽⁶⁾, dass Maßnahmen unmittelbar auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können, sofern sie erforderlich und angemessen sind und der positive Beitrag zur Verwirklichung des Ziels von gemeinsamem Interesse die negativen Folgen für Handel und Wettbewerb überwiegt.
- (80) Wie vorstehend ausgeführt, kann eine Beihilfe dann nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, wenn sie in erforderlicher und angemessener Weise ein Ziel von gemeinsamem Interesse verfolgt. Bei der Prüfung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Maßnahme wird die Kommission daher die vorstehenden Kriterien untersuchen (Erwägungsgrund 47).

Ziel von gemeinsamem Interesse

- (81) Ein Ziel von gemeinsamem Interesse ist ein Ziel, das von der EU als solches anerkannt ist. Auf der Grundlage der von Deutschland übermittelten Informationen scheint es fraglich, ob die Beihilfe einem klar definierten Ziel von gemeinsamem Interesse dient.
- (82) Deutschland führt an, dass der Fall der LME-Preise in Verbindung mit hohen Stromkosten für den NE-Metallerzeugungssektor einen exogenen Schock dargestellt habe, der als Marktversagen angesehen werden könne. Mit der Maßnahme sollen die Folgen dieses Schocks abgeschwächt und einer Standortverlagerung der NE-Metallerzeuger vorgebeugt werden, um Arbeitsplätze zu sichern. Deutschland erklärte, dass eine solche Standortverlagerung nicht nur Auswirkungen auf die NE-Metallerzeuger selbst hätte, sondern auch auf eine Reihe wichtiger nachgelagerter Industrien (z. B. Automobil- und Elektroindustrie, Maschinenbau).

⁽⁴⁾ Gel 14. Januar 2009, *Kronoply/Kommission*, Rechtssache T-162/06, Slg. 2009, II-1, insb. Randnummern 65, 66, 74 und 75.

⁽⁵⁾ Gel 7. Juni 2001, *Agrana Zucker und Stärke/Kommission*, Rechtssache T-187/99, Slg. 2001, II-01587 (siehe Randnummer 74); Gel 14. Mai 2002, *Graphischer Maschinenbau/Kommission*, Rechtssache T-126/99, Slg. 2002, II-2427 (siehe Randnummern 41-43); EuGH 15. April 2008, *Nuova Agricast Srl/Ministero delle Attività Produttive*, Rechtssache C-390/06, Slg. 2008, I-2577 (siehe Randnummern 68-69).

⁽⁶⁾ Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (ABl. C 323 vom 30.12.2006, S. 1, Abschnitt 1.3); Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen (ABl. C 82 vom 1.4.2008, S. 1, Abschnitt 1.3).

(83) Die Kommission hat jedoch Zweifel, ob die Verhinderung einer Abwanderung aus Deutschland als Ziel von gemeinsamem Interesse bewertet werden kann, zumal zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht auszuschließen ist, dass die Maßnahme (in gewissem Umfang) die Wettbewerbsfähigkeit deutscher NE-Metallerzeuger gegenüber ihren europäischen Wettbewerbern verbessert⁽¹⁾. In diesem Fall wäre die Maßnahme nicht von allgemeinem europäischen Interesse, sondern würde die deutsche Industrie gegenüber ihren EU-/EWR-Wettbewerber schützen und somit möglicherweise zu einem Subventionswettbewerb führen. Zur Verhinderung einer Abwanderung aus Europa, um so eine Industriebasis in Europa zu erhalten, stellt die Kommission fest, dass es in ihrer Beschlusspraxis (z.B. wurden in den Beihilfesachen *Terni*⁽²⁾ und *Alcoa*⁽³⁾ im Hinblick auf vergünstigte Stromtarife Negativ-Beschlüsse gefasst) oder in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU keine Präzedenzfälle gibt, in denen eine staatliche Beihilfe mit einem solchen Ziel als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt worden wäre.

(84) Des Weiteren hat die Kommission Zweifel, ob der Fall der LME-Preise oder die Strompreise in Deutschland als ein Marktversagen angesehen werden können. Die Einpreisung von CO₂-Kosten ist ein erklärtes Ziel des EHS, um die angestrebte Emissionssenkung zu erreichen. Mit Hinblick auf die LME-Preise scheint es, dass diese 2006-2008 bedingt durch den Wirtschaftsaufschwung ungewöhnlich hoch waren, bevor sie 2008/2009 fielen, wobei sie nun ohnehin wieder steigen. Die vorliegenden Informationen lassen darauf schließen, dass die Preisschwankungen — selbst wenn sie durch die Krise beeinflusst wurden — auf die konjunkturellen Angebots- und Nachfrageschwankungen im Sektor zurückzuführen sind, wie es auch in anderen Sektoren der Fall war. Die vorstehend genannten Schwankungen sind jedoch nicht zwangsläufig auf ein Marktversagen zurückzuführen.

(85) Daher hat die Kommission Zweifel, ob das Ziel, eine Abwanderung der NE-Metallproduktion aus Deutschland oder der EU zu verhindern, als Ziel von gemeinsamem Interesse eingestuft werden kann. Des Weiteren bestehen Zweifel, ob der Fall der LME-Preise in Verbindung mit den Strompreisen in Deutschland als ein Marktversagen angesehen werden kann.

Geeignetes Mittel

(86) Die gewährte Beihilfe muss ein geeignetes Mittel darstellen, um das angestrebte Ziel von gemeinsamem Interesse

⁽¹⁾ Da den Begünstigten (deren Kapital- und Energieintensität über dem Durchschnitt liegt) die Vorteile zulasten anderer Sektoren verschafft würden, denen keine solche Beihilfe gewährt wird (wie in Fußnote 26 ausgeführt), kann ferner nicht direkt darauf geschlossen werden, dass Beihilfen für diese Sektoren keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung in Deutschland insgesamt hätten.

⁽²⁾ Entscheidung der Kommission vom 20.11.2007 in der Sache C 36 A/06 über staatliche Beihilfen Italiens für ThyssenKrupp, Cementir und Nuova Terni Industrie Chimiche, Erwägungsgrund 145: ‚Zum angeblichen Risiko der Standortverlagerung nach außerhalb der EU stellt die Kommission fest, dass es weder in der Entscheidungspraxis noch in der Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte Fälle gibt, in denen diese Argumentation als Rechtfertigung für die Gewährung einer staatlichen Beihilfe für zulässig erklärt wurde.‘

⁽³⁾ Entscheidung der Kommission vom 19. November 2009 über die staatlichen Beihilfen C 38/A/04 (ex NN 58/04) und C 36/B/06 (ex NN 38/06), die Italien zugunsten von Alcoa Trasformazioni gewährt hat, Erwägungsgrund 244.

zu erreichen. Ein Instrument ist geeignet, wenn es keine anderen, weniger wettbewerbsverfälschenden Instrumente gibt, mit denen die gleichen Ergebnisse erzielt werden könnten. Deutschland argumentiert, dass die Beihilfe zum Erhalt von Arbeitsplätzen notwendig sei, indem eine Abwanderung der NE-Metallerzeuger und der nachgelagerten Industrien verhindert werde. Es bestehen jedoch Zweifel, ob Betriebsbeihilfen zur Verhinderung einer Standortverlagerung von Unternehmen in Schwierigkeiten das am wenigsten wettbewerbsverfälschende Mittel sind, um Arbeitsplätze zu sichern. So sind Beihilfen zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage in der Regel auf nachhaltige Maßnahmen wie die Verbesserung der Bildung und Ausbildung von Beschäftigten oder einen erleichterten Zugang zu Finanzierungsmitteln für neue Investitionen ausgerichtet. Die Kommission hat Zweifel, dass Betriebsbeihilfen ein geeignetes Instrument zur Sicherung von Arbeitsplätzen sind.

Anreizeffekt

(87) Staatliche Beihilfen haben einen Anreizeffekt, wenn der Begünstigte sein Verhalten mit Blick auf die Erreichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse ändert. Deutschland führt an, dass mit der Maßnahme Arbeitsplätze in der Primärproduktion von NE-Metall und in den nachgelagerten Industrien gesichert werden, indem deren Abwanderung in Nicht-EU-Staaten verhindert wird. Aus den vorstehend genannten Gründen (Erwägungsgründe 56 ff.) hat die Kommission jedoch Zweifel, ob die in Rede stehende Maßnahme den erforderliche Anreizeffekt hat, um NE-Metallerzeuger von einer Einstellung ihrer Produktion in Deutschland abzuhalten.

Angemessenheit

(88) Eine staatliche Beihilfe ist dann angemessen, wenn die den Begünstigten gewährte Beihilfe auf ein Minimum beschränkt und gleichzeitig ein Ziel von gemeinsamem Interesse erreicht wird. Aus den vorstehend genannten Gründen (Erwägungsgründe 71 ff.) hat die Kommission jedoch Zweifel, ob die Maßnahme angemessen ist. Insbesondere hat die Kommission Zweifel, ob die Beihilfe auf das Minimum beschränkt ist, das zur Verhinderung einer Abwanderung in Nicht-EU-Staaten notwendig ist.

Wettbewerbs- und Handelverfälschungen und Ausgleich

(89) Damit eine staatliche Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, müssen die durch die Beihilfe ausgelösten Verfälschungen des Wettbewerbs und Handels beschränkt sein, so dass die Gesamtbilanz mit Blick auf das Ziel von gemeinsamem Interesse positiv ausfällt. Über die vorstehend genannten Erwägungen hinaus (Erwägungsgründe 75 ff.) hat die Kommission Zweifel, ob in der NE-Metallproduktion abgebaute Arbeitsplätze tatsächlich durch zusätzliche Arbeitsplätze in Nicht-EU-Staaten ersetzt würden oder ob dies nicht eher zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen an anderen NE-Metallproduktionsstandorten in der EU führen würde. Des Weiteren hat die Kommission Zweifel, ob die Einstellung der Primärerzeugung von NE-Metallen tatsächlich beträchtliche negative Folgen für die nachgelagerten Industrien hätte. Gleichzeitig kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden, dass die Maßnahme den

Wettbewerb zwischen den Erzeugern in den EU-Mitgliedstaaten nicht erheblich verfälschen könnte. Ohne die angeforderten, von Deutschland aber nicht zur Verfügung gestellten Informationen kann die Kommission jedoch nicht das Ausmaß der negativen Auswirkungen der Maßnahme auf Wettbewerb und Handel prüfen und feststellen, ob solche Auswirkungen durch die positiven Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation aufgewogen werden.

Schlussfolgerung

- (90) Die Kommission hat daher Zweifel, ob die Maßnahme als Beihilfe zur Verhinderung einer Verlagerung von CO₂-Emissionen und zur Sicherung von Arbeitsplätzen nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann.

3.2.3 Schlussfolgerung zur Vereinbarkeit mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV

- (91) Die Kommission hat daher Zweifel, ob die Maßnahme als nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann.

3.3 Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben (Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV)

- (92) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV kann die Kommission Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären, die der ‚Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats‘ dienen. Eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats ist jede wirtschaftliche Störung, die zu beträchtlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schwierigkeiten führt und sich auf die gesamte Wirtschaft des betreffenden Mitgliedstaats auswirkt und nicht nur auf eine seiner Regionen oder Teile seines Gebiets. Die Bestimmung ist, da sie eine Ausnahme darstellt, sehr eng auszulegen⁽¹⁾.

- (93) Deutschland gibt an, dass NE-Metallerzeuger in Deutschland deutlich höhere Strompreise zu tragen hätten als ihre Wettbewerber außerhalb der EU. Laut den übermittelten Informationen liegen die deutschen Preise bei über 50 EUR/MWh, während der weltweite Durchschnitt bei unter 25 EUR/MWh liegt. Die Preisdifferenz ist angeblich auf die im Strompreis enthaltenen CO₂-Kosten zurückzuführen, die nach Angaben Deutschlands im relevanten Zeitraum bei 19 EUR/MWh lagen. Deutschland gibt an, dass NE-Metallerzeuger in der EU vor der Wirtschaftskrise noch rentabel arbeiten konnten, ihre Wettbewerbsfähigkeit sich aber wegen des Falls der LME-Preise infolge der Krise deutlich verschlechtert habe. Die Kombination aus hohen indirekten CO₂-Kosten und niedrigen LME-Preisen stelle eine ernsthafte Bedrohung für den europäischen NE-Metallsektor dar, die zu einer Standortverlagerung der Produktion in Nicht-EU-Länder führen könnte. Deutschland führt an, dass die Begünstigten ohne die

angemeldete Beihilfe ihre Produktion in Deutschland einstellen und ihre Kapazitäten in Nicht-EHS-Länder verlagern würden.

- (94) Nach Angaben Deutschlands würde dies die enge Zusammenarbeit zwischen den europäischen NE-Metallerzeugern und wichtigen nachgelagerten Industrien gefährden (z.B. Automobil- und Elektroindustrie, Maschinenbau), was wiederum dazu führen könnte, dass diese Industrien ebenfalls weniger wettbewerbsfähig sind oder ebenfalls ihre Standorte verlagern (Dominoeffekt). Aufgrund der Bedeutung dieser nachgelagerten Sektoren für die deutsche Wirtschaft argumentiert Deutschland, dass die derzeitige Wirtschaftslage, der die NE-Metallerzeuger gegenüberstünden, eine ernsthafte Bedrohung für die deutsche Wirtschaft als Ganzes darstelle. Deutschland erklärt, dass der Vorübergehende Gemeinschaftsrahmen zwar nicht direkt auf die in Rede stehende Maßnahme angewandt werden könne, die angemeldete Maßnahme aber in Zusammenhang mit diesem Instrument zu sehen sei, da sie demselben Zweck diene.

- (95) Die Kommission hat jedoch Zweifel, ob das Konzept des Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmens auf die in Rede stehende Maßnahme angewandt werden kann. Der Vorübergehende Gemeinschaftsrahmen bezieht sich auf die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Schwierigkeiten von Unternehmen, Zugang zu Finanzierungsmitteln zu erhalten. Es gibt aber keine Anzeichen dafür, dass die Begünstigten Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzierungsmitteln hatten. Des Weiteren scheinen weder die im Strompreis enthaltenen CO₂-Kosten noch die Schwankung der LME-Preise eine Störung im Wirtschaftsleben darzustellen. Die Einpreisung von CO₂-Kosten ist ein erklärtes Ziel des EHS, um die angestrebte Emissionssenkung zu erreichen. Mit Hinblick auf die LME-Preise scheint es, dass diese 2006-2008 bedingt durch einen Wirtschaftsaufschwung ungewöhnlich hoch waren, bevor sie 2008/2009 fielen, wobei sie nun ohnehin wieder steigen. Aus den vorliegenden Informationen geht hervor, dass die Preisschwankungen eher als eine natürliche Schwankung im konjunkturellen Angebots- und Nachfragezyklus und nicht als ‚beträchtliche Störung‘ zu bewerten sind. Die Entwicklung der LME-Preise für Aluminium, Kupfer und Zink ist in Anhang 4 beigefügt.

- (96) Die Kommission ist sich zwar der Bedeutung der Wertschöpfungskette bewusst, hat jedoch ferner Zweifel, dass die Verbindung zwischen den NE-Metallerzeugern und den nachgelagerten Industrien so stark ist, dass die Nichtgewährung der Beihilfe die nachgelagerten Tätigkeiten gefährden würde. Die Kommission hat zum gegenwärtigen Zeitpunkt außerdem Zweifel, ob die Belieferung nachgelagerter Industrien durch deutsche NE-Metallerzeuger nicht durch Importe aus anderen EU-Staaten oder Drittstaaten ersetzt werden könnte, da es einen Weltmarkt für primäre NE-Metalle zu geben scheint. Selbst wenn die nachgelagerten Tätigkeiten in Deutschland im Fall einer Nichtgewährung der Beihilfe in Schwierigkeiten gerieten, zweifelt die Kommission des Weiteren, ob sich dies auf die gesamte deutsche Wirtschaft auswirken würde. Zu diesem Zeitpunkt scheint es daher, dass die Beihilfe nur für den NE-Metallsektor in Deutschland positive Folgen hätte, ohne aber die Schwierigkeiten zu beheben, die durch die Wirtschaftskrise auf Ebene der gesamten deutschen Wirtschaft verursacht wurden.

⁽¹⁾ GeI 15. Dezember 1999, *Freistaat Sachsen und Volkswagen AG/Kommission*, verbundene Rechtssachen T-132/96 und T-143/96, Slg. 1999, II-3663, Randnummer 167.

- (97) Andererseits kann zu diesem Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden, dass die Maßnahme beträchtliche negative Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel in der EU haben wird. Mit der Maßnahme wird den deutschen Erzeugern ein Teil ihrer Betriebskosten erstattet, weswegen sie zwangsläufig Einfluss auf die Auswahl der Standorte der NE-Metallproduktion in der EU haben dürfte. Daher besteht das Risiko, dass sich die Maßnahme auf die Verteilung von Arbeitsplätzen in der EU auswirkt. Die Kommission hat zu diesem Zeitpunkt Zweifel, ob diese negativen Folgen für Wettbewerb und Handel durch die positive Wirkung überwogen werden.
- (98) Die Kommission hat daher Zweifel, ob die Beihilfe auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann.

3.4 **Schlussfolgerung**

- (99) In Anbetracht der möglichen wettbewerbsverfälschenden Auswirkungen der Beihilfe und dem fehlenden eindeutigen Beitrag zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse sowie der Tatsache, dass die Erforderlichkeit und Angemessenheit der Beihilfe nicht belegt wurden, hat die Kommission Zweifel, dass die Beihilfe nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b oder c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann.
- (100) Da die Kommission als Ergebnis ihrer Prüfung der Beihilfesache Zweifel an der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt hat, erachtet sie die Eröffnung eines förmlichen Prüfverfahrens als erforderlich. Aufgrund der möglichen Wettbewerbsverzerrungen, die durch die Maßnahme auf dem Binnenmarkt ausgelöst werden könnten, möchte die Kommission außerdem allen Dritten die Möglichkeit zur Stellungnahme geben, was nach der Verfahrensverordnung nur im Rahmen einer eingehenden Prüfung vorgesehen ist.

- (101) Daher hat die Kommission im Einklang mit Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 beschlossen, das förmliche Prüfverfahren zu eröffnen und fordert Deutschland zur Stellungnahme auf.

V. **BESCHLUSS**

- (102) Aus diesen Gründen fordert die Kommission Deutschland im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV auf, innerhalb eines Monats nach Eingang dieses Schreibens Stellung zu nehmen und alle für die Würdigung der Beihilfemaßnahme sachdienlichen Informationen zu übermitteln. Deutschland wird aufgefordert, unverzüglich eine Kopie dieses Schreibens an die potenziellen Beihilfeempfänger weiterzuleiten.
- (103) Die Kommission erinnert Deutschland an die aufschiebende Wirkung des Artikels 108 Absatz 3 AEUV und verweist auf Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates, wonach alle rechtswidrigen Beihilfen von den Empfängern zurückgefordert werden können.
- (104) Die Kommission weist Deutschland darauf hin, dass sie Dritte durch die Veröffentlichung des vorliegenden Schreibens und einer aussagekräftigen Zusammenfassung desselben im *Amtsblatt der Europäischen Union* unterrichten wird. Außerdem wird sie Dritte in den EFTA-Staaten, die das EWR-Abkommen unterzeichnet haben, durch die Veröffentlichung einer Bekanntmachung in der EWR-Beilage zum *Amtsblatt der Europäischen Union* und die EFTA-Überwachungsbehörde durch die Übermittlung einer Kopie dieses Schreibens von dem Vorgang in Kenntnis setzen. Alle vorerwähnten Dritten werden aufgefordert, innerhalb eines Monats nach dem Datum dieser Veröffentlichung Stellung zu nehmen.

ANHANG 1

Energieverbrauch und Höhe der Beihilfen für die einzelnen Begünstigten

[...] (*)

(*) Berufsgeheimnis.

ANHANG 2

Deutsche Strompreise in den vergangenen Jahren

Strom: Forward-Preise für 2009 (grau) und 2011 (rot) — Grundlast (EEX)



Strom: Forward-Preise für 2009 (grau) und 2011 (rot) — Spitzenlast (EEX)



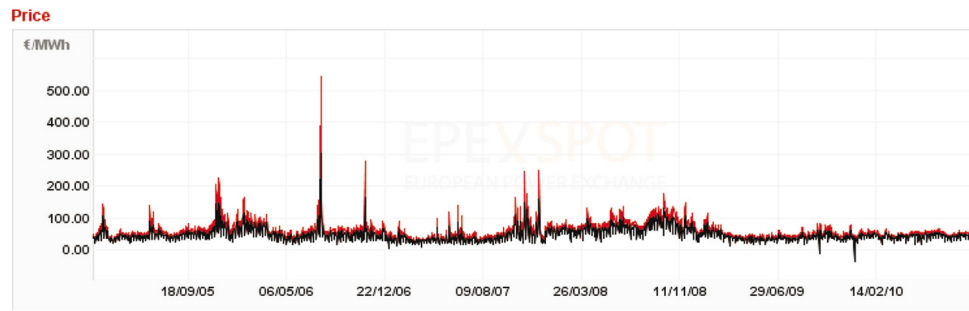
Strom: Forward-Preise für 2009 (grau) und 2013 (rot) — Grundlast (EEX)



Strom: Forward-Preise für 2009 (grau) und 2013 (rot) — Spitzenlast (EEX)

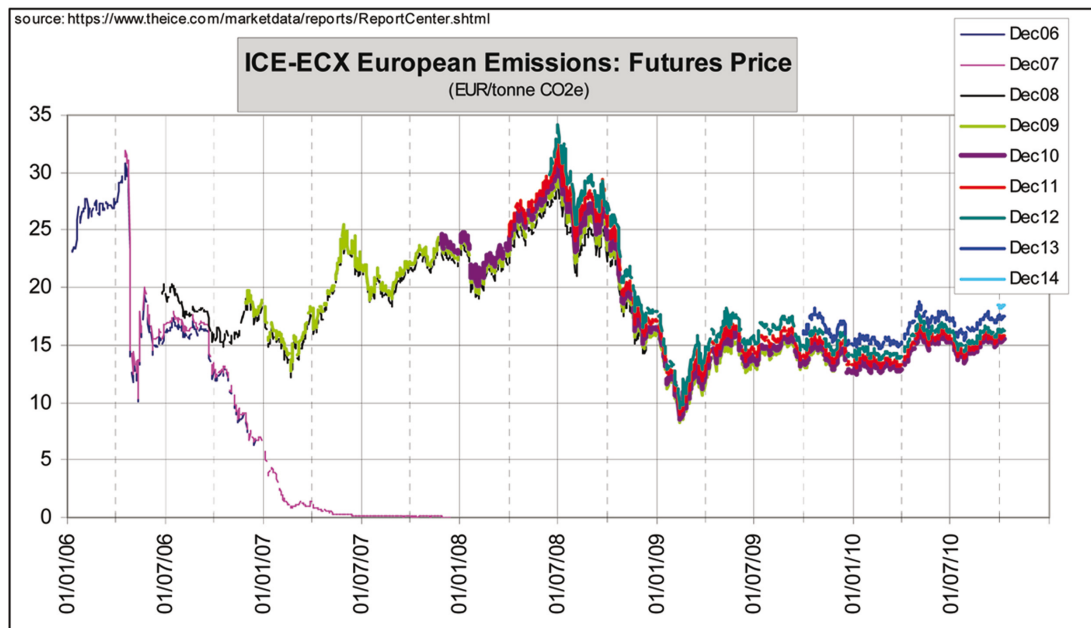


Strom: Spot-Preise Spitzenlast (rot) und Grundlast (schwarz) (EEX)



Quelle: EEX

ANHANG 3

CO₂-Emissionskosten in den vergangenen Jahren

ANHANG 4

15-Monats-Terminkurs für NE-Metalle an der LME der letzten 10 Jahre in USD

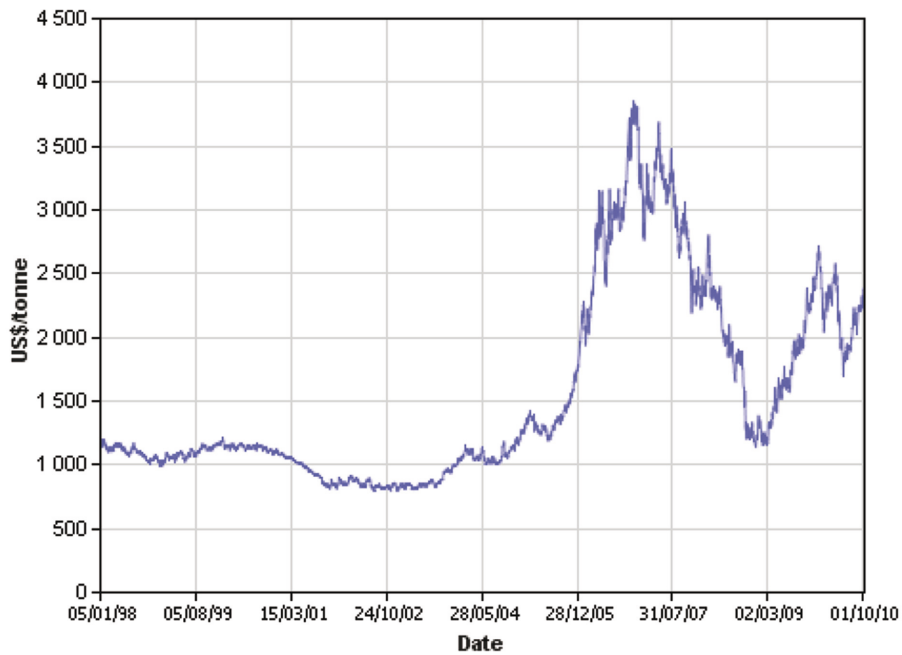
LME-Aluminiumpreise der letzten 12 Jahre (15-Monats-Terminkurs)



LME-Kupferpreise der letzten 12 Jahre (15-Monats-Terminkurs)



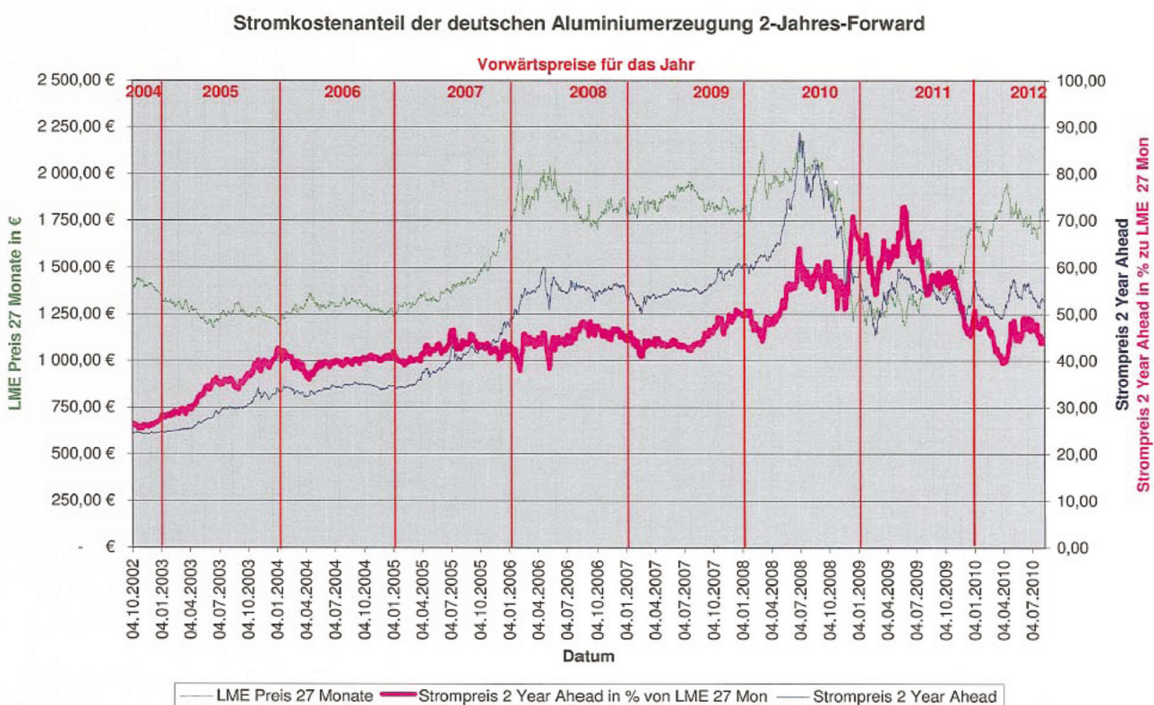
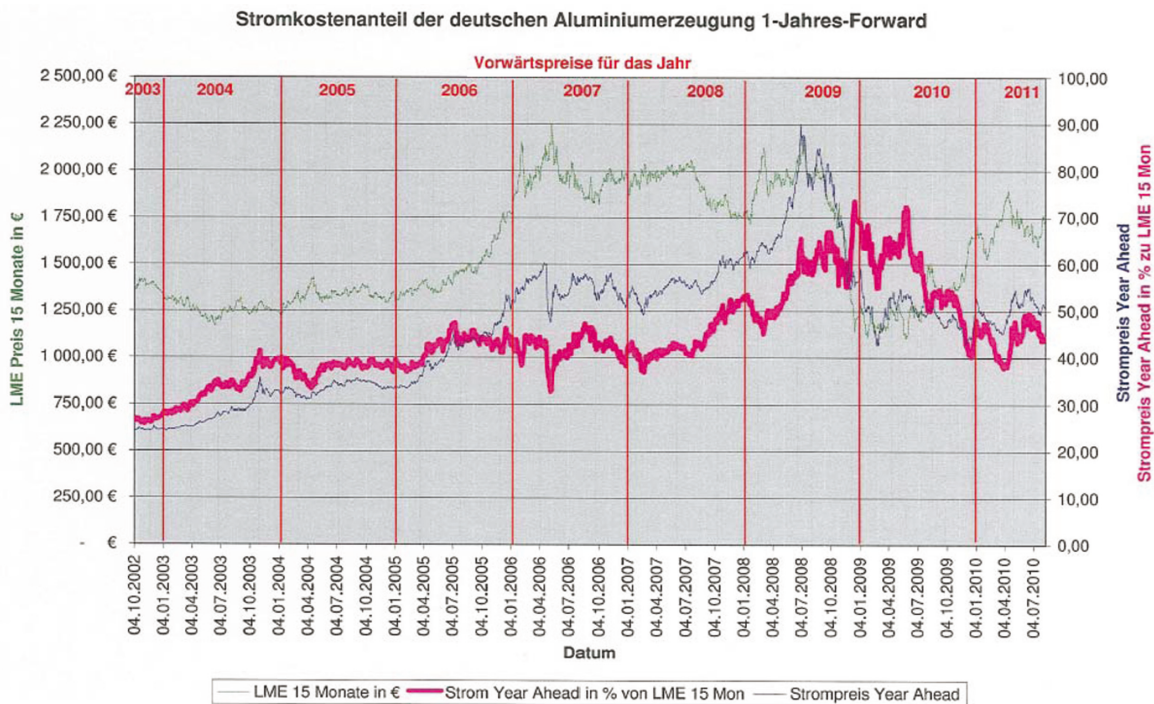
LME-Zinkpreise der letzten 12 Jahre (15-Monats-Terminkurs)

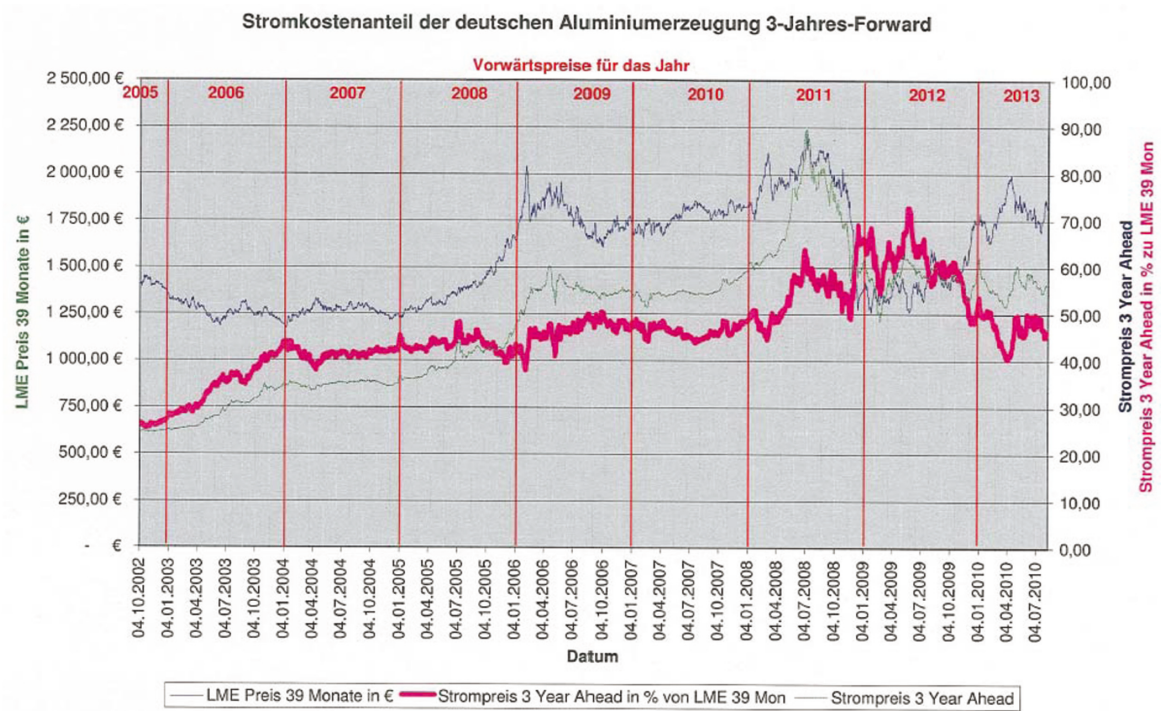


Quelle: LME

ANHANG 5

Strompreise (blau — rechte Skala), LME-Preise (grün — linke Skala) und Strompreise in % des LME-Preises (rot — rechte Skala) für 1-, 2- und 3-Jahres-Forward



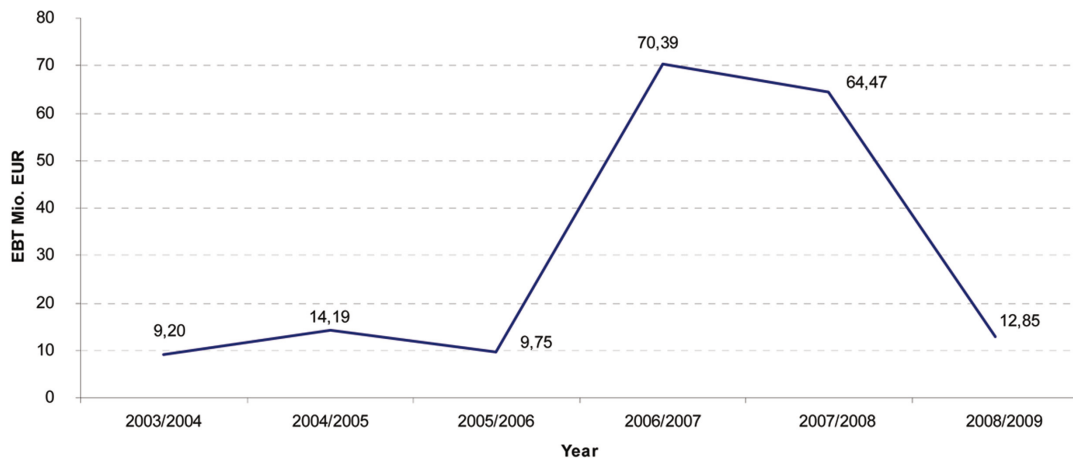


Quelle: Trimet

ANHANG 6

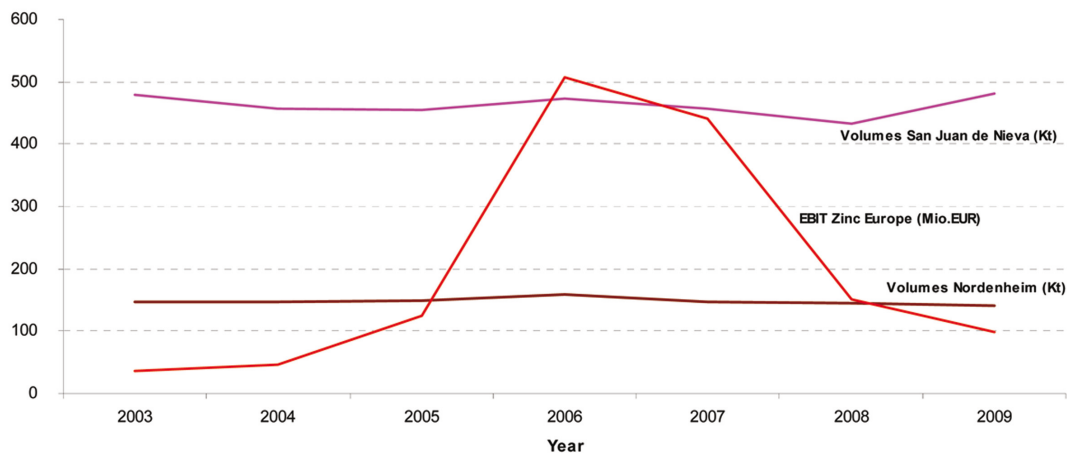
Rentabilität bestimmter Begünstigter in den letzten Jahren

Aluminium-Ergebnisse von Trimet in den letzten sechs Jahren



Quelle: Trimet

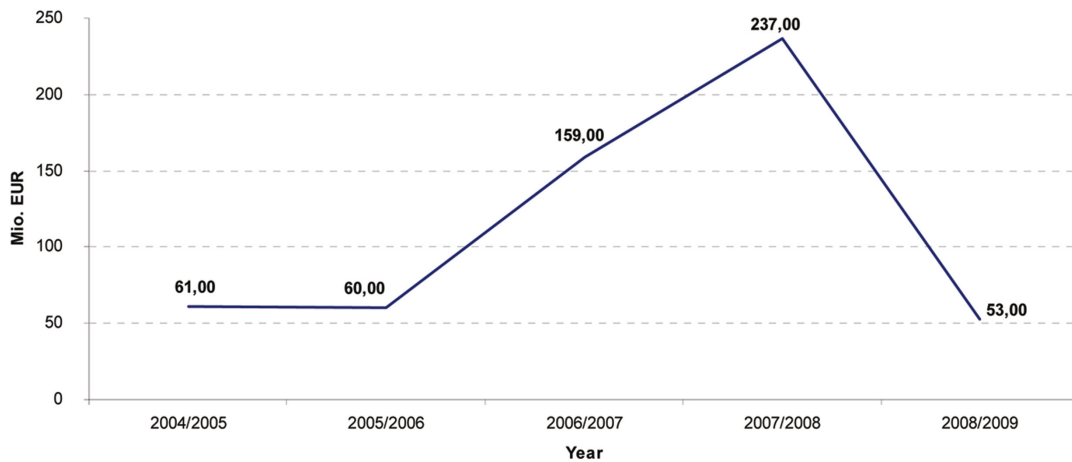
Ergebnisse der europäischen Zinksparte von Xstrata in den letzten sechs Jahren



Quelle: Xstrata

Für von Deutschland als potenzielle Begünstigte benannten Zinkerzeuger lagen keine Jahresgeschäftsberichte vor. Den Jahresgeschäftsberichten der Xstrata-Holding lassen sich jedoch einige Daten entnehmen, die Rückschlüsse auf die europäische Zinkerzeugung zulassen.

Kupfer-Jahresgewinne der Norddeutschen Affinerie (Aurubis) in den vergangenen 5 Jahren



Quelle: Aurubis'