

Staatliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Strompreisen für energieintensive Unternehmen: Ein Überblick über die Rechtsprechung und die Entscheidungspraxis der Kommission

Tim Maxian Rusche¹

Thesepapier

1. Einleitung: Beihilferecht und Regulierungsrecht

These 1: Das Regulierungsrecht und das Beihilferecht sind nicht scharf gegeneinander abgegrenzt, sondern überlappen sich. Deshalb kann eine nationale regulatorische Massnahme eine Beihilfe darstellen, sofern sie die Bedingungen des Art. 107 (1) AEUV erfüllt.

2. Kostenfreie Zuteilung von Emissionszertifikaten als Beihilfe

These 2: Die kostenfreie Zuteilung von Emissionszertifikaten im Rahmen eines regionalen, nationalen oder EU-weiten Handelssystemen kann eine Beihilfe darstellen.

These 2.1 – Vorteil und staatliche Mittel: Das Unternehmen erhält ein geldwertes Recht zur Verschmutzung; durch die kostenlose Zuteilung entgeht dem Staat die Einnahme, die er bei Verkauf hätte erzielen können.

These 2.2 - Selektivität:

a) Regionale/nationale Systeme

EuGH Rs. C-279/08 P *Kommission/Niederlande*, Rdnr. 63:

Hierzu ist festzustellen, dass, wie die Kommission in Nr. 3.1 der streitigen Entscheidung ausführt, die am „Dynamic cap“-System beteiligten Unternehmen zu einer spezifischen Gruppe industrieller Großunternehmen gehören, die Handel zwischen Mitgliedstaaten treiben und einen Vorteil genießen, der anderen Unternehmen nicht zukommt. Ihnen kommt nämlich ein Vorteil zugute, der darin besteht, dass sie den wirtschaftlichen Wert der von ihnen erzielten Emissionsreduktionen zu Geld machen können, indem sie sie in handelbare Emissionsrechte umwandeln, oder darin, dass sie gegebenenfalls verhindern können, Geldbußen wegen Überschreitung des von den nationalen Behörden festgesetzten NOx-Emissionsgrenzwerts per Energieeinheit zahlen zu müssen, indem sie Emissionsrechte von anderen der fraglichen Maßnahme unterliegenden Unternehmen kaufen (vgl. hierzu Randnrn. 92 bis 96 des vorliegenden Urteils), während die übrigen Unternehmen diese Möglichkeiten nicht haben. Dies genügt grundsätzlich zum Nachweis dafür, dass das Königreich der Niederlande eine Differenzierung zwischen Unternehmen im Bereich von Belastungen im Sinne der in Randnr. 61 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung vorgenommen hat.

Siehe auch Entscheidungen N 653/99 (DK – CO₂); N 123/2000 (UK – CO₂; zahlreiche Folgeentscheidungen.

b) EU-weite Systeme

Für den EU-weiten Handel ergibt sich die Selektivität daraus, dass die Mitgliedstaaten bei der Zuteilung der Emissionsrechte in den ersten beiden Handelsperioden über einen erheblichen

¹ Der Autor ist Mitglied des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission. Dieser Vortrag gibt nur seine persönliche Meinung wieder; er kann in keiner Weise die Institution, für die er arbeitet, binden.

Ermessensspielraum verfügen (Versteigerung eines bestimmten Prozentsatzes; genaue Formel für die Zuteilung innerhalb des Mitgliedstaates).

Für die dritte Handelsperiode ist die kostenfreie Zuteilung nur noch unter sehr engen Voraussetzungen möglich (Art. 10a und 10c EU ETS-RL). Dadurch ist sie selektiv.

These 2.3 – Zurechenbarkeit

Dies ist nur bei EU-weiten Systemen problematisch.

EuG, T-351/02, Deutsche Bahn/Kommission, Slg. 2006, II-1047, Rdnr. 101 und 102

Voraussetzung dafür, dass Vergünstigungen als Beihilfen im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG eingestuft werden können, ist demnach u. a., dass sie dem Staat zuzurechnen sind (vgl. Urteil Frankreich/Kommission, zitiert oben in Randnr. 92, Randnr. 24 und die dort zitierte Rechtsprechung). Dies ist hier nicht der Fall. § 4 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a MinöStG setzt nämlich Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 92/81 um. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes erlegt diese Bestimmung den Mitgliedstaaten jedoch eine klare und genaue Verpflichtung auf, Kraftstoff, der für die gewerbliche Luftfahrt verwendet wird, nicht der harmonisierten Verbrauchsteuer zu unterwerfen (Urteil Braathens, zitiert oben in Randnr. 69, Randnrn. 30 bis 32). Mit der Umsetzung der Befreiung in nationales Recht führen die Mitgliedstaaten lediglich entsprechend ihren Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag Gemeinschaftsbestimmungen aus. Die in Rede stehende Vorschrift ist daher nicht dem deutschen Staat zuzurechnen, sondern auf einen Rechtsakt des Gemeinschaftsgesetzgebers zurückzuführen.

Während der ersten beiden Handelsperioden waren die MS verpflichtet, einen Prozentsatz der Zertifikate kostenfrei zuzuteilen. Sie behielten aber einen Ermessensspielraum, an wen, und ob und in welcher Masse sie von der Möglichkeit zur Versteigerung Gebrauch machen. Daher war die Zurechenbarkeit zu bejahen (zumindest für den Prozentsatz, der versteigert wurde).

In der dritten Handelsperiode werden die genauen Bedingungen für die ausnahmsweise kostenfreie Zuteilung nach Art. 10a durch delegierte Rechtsakte gem. Art. 290 AEUV (hier noch auf Grundlage des alten Regelungsverfahrens mit Kontrolle) festgelegt. Diese delegierten Rechtsakte müssen gemeinschaftsweite und vollständig harmonisierte Durchführungsmaßnahmen enthalten. Dies dürfte die Zurechenbarkeit ausschließen.

Anders verhält es sich mit der kostenfreien Zuteilung nach Art. 10c, welche in das Ermessen der MS gestellt ist. Daher ist hier auch ein expliziter Verweis auf die Beihilfenkontrolle.

These 3: Die Kommission hat keine beihilferechtlichen Entscheidungen zu den Nationalen Allokationsplänen der ersten und zweiten Handelsperiode erlassen.

EuG Rs. T-387/04, EnBW/Kommission, Slg. 2007, II-1195, Rdnr. 131 bis 137, insbds. 135 und 136.

Drittens steht dieser Bewertung nicht entgegen, dass nach Kriterium 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 die Art. 87 EG und 88 EG auch im Rahmen der Umsetzung der NZP zu beachten sind. Dieses Kriterium ist nämlich nur Ausdruck eines gefestigten Grundsatzes des Gemeinschaftsrechts, wonach Maßnahmen des abgeleiteten Rechts so durchzuführen ist, dass sie weder die Vertragsbestimmungen noch sonstige Bestimmungen des Primärrechts wie die allgemeinen Rechtsgrundsätze oder die Grundrechte verletzen. Diese allgemeine Verpflichtung zur Beachtung des Gemeinschaftsrechts kann jedoch nicht bedeuten, dass ein

Verwaltungsverfahren unter Anwendung sämtlicher einschlägiger verfahrensrechtlicher und materiell-rechtlicher Bestimmungen, wie etwa der Bestimmungen der Verordnung Nr. 659/1999, zu führen ist, sondern zwingt die Kommission nur dazu, im Rahmen der Anwendung der Richtlinie 2003/87 eine Prima-facie-Beurteilung vorzunehmen (siehe oben, Randnr. 134). Schließlich erlaubt das Prüfverfahren nach Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 der Kommission keinesfalls, die Mitgliedstaaten zu ermächtigen, von gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen abzuweichen, die nicht in der Richtlinie enthalten sind (vgl. entsprechend Urteile Kerafina und Vioktimatiki, oben in Randnr. 134 angeführt, Randnr. 20, und BP Chemicals/Kommission, oben in Randnr. 76 angeführt, Randnr. 55).

Viertens wird aus dem Schreiben der Kommission vom 29. Juli 2004 (siehe oben, Randnrn. 41 bis 46) deutlich, dass die Kommission darin lediglich erläutert, aus welchen Gründen sie in der angefochtenen Entscheidung nicht abschließend Stellung zur Vereinbarkeit des deutschen NZP und der Übertragungsregel mit dem Gemeinsamen Markt im Sinne von Art. 87 EG genommen hat. Die Kommission hat dort u. a. ausgeführt, dass „etwaige Beihilfen wahrscheinlich mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sein werden, wenn sie in Einklang mit Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag bewertet werden“. Nach ihren eigenen Erklärungen hat die Kommission somit nur eine vorläufige Beurteilung der Übertragungsregel anhand der Vorschriften über staatliche Beihilfen vorgenommen. Unter Berücksichtigung der oben in den Randnrn. 103 bis 122 dargelegten Erwägungen kann diese vorläufige Beurteilung nicht als abschließende Stellungnahme zu der betreffenden Frage verstanden werden.

3. Staatliche Regulierung von Strompreisen für die Industrie

These 4: Die staatliche Regulierung von Energiepreisen für die Industrie kann sowohl eine Vertragsverletzung (Strommarkt-RL) als auch eine staatliche Beihilfe darstellen.

C 17/07, Frankreich, ABl. 2007 C 164/9 und ABl. 2009 C 96/18
C 3/07, Spanien, ABl. 2007 C 43/9

These 5: Von öffentlichen Unternehmen eingeräumte Vorzugstarife für Grossabnehmer können eine staatliche Beihilfe darstellen

Beihilfesache Alumix/Terni/Alcoa

C 38/92, Italien (Alumix), ABl. 1996 L 288/4.

C 38/A/04 und C 36/B/06, Italien (Alcoa), ABl. 2010 L 227/62

C 38/B/2004 und C 13/2006, Italien (Eurallumina), noch nicht veröffentlicht

C 36/A/06, Italien (Nuova Terni), ABl. 2008 L 144/37

EuGH, Rs. C-194/09 P, Alcoa/Kommission

EuG, Rs. T-332/06, Alcoa/Kommission

EuG, Rs. T-177/10, Alcoa/Kommission

EuGH, Rs. C-448/10 P und C-450/10 P, Thyssen und Nuova Terni/Kommission

EuG, Rs. T-64/08, Nuova Terni/Kommission

Siehe zur Frage der langfristigen Lieferverträge auch Mitteilung der Kommission Untersuchung der europäischen Gas- und Elektrizitätssektoren gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (Abschlußbericht) {SEK(2006) 1724} /* KOM/2006/0851 endg.

5. Entlastungsregelungen in Systemen der Förderung erneuerbarer Energien

These 6: Entlastungsregeln für energieintensive Unternehmen in Systemen der Förderung erneuerbarer Energien können eine Beihilfe darstellen.

C 24/2009, Österreich

EuG, Rs. T-251/11, Österreich/Kommission

6. Allgemeine Überlegungen zum Beihilfebegriff

Eine wichtige praxisrelevante Frage ist die Abgrenzung zwischen *PreussenElektra*-Mechanismen und parafiskalischen Abgaben (oder *Essent*-Mechanismen). Wichtig in dieser Hinsicht sind die Rs. *PreussenElektra* (C-379/98, Slg. 2001, I-2099), *Essent* (Rs. C-206/06, Slg. 2008, I-5497) und *Pearle* (C-345/02, Slg. 2004, I-7139). In der Gesamtbetrachtung wird klar, dass *PreussenElektra*-Mechanismen sehr selten sind, da in den meisten Fällen eine private oder staatliche Stelle mit der Verwaltung der Mittel betraut ist.

7. Allgemeine Überlegungen zur Vereinbarkeit von Beihilfen für energieintensive Industrien

Die Kommission hat grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum. Grenzen sind insbesondere, dass bei der Güterabwägung der Referenzrahmen der Wettbewerb in der Union ist, und dass Betriebsbeihilfen grundsätzlich nicht auf der Grundlage von Art. 107 (3) AEUV genehmigungsfähig sind (EuGH, Rs. C-459/10 P, *Freistaat Sachsen und Sachsen-Anhalt/Kommission*, noch nicht in der amtlichen Slg. veröffentlicht, Rdnr. 34; EuG, Rs. T-459/93, *Siemens SA/Kommission*, Slg. 1995, II-1675, Rdnr. 48.). Wo die Kommission ausnahmsweise doch Betriebsbeihilfen genehmigt, sind diese idR degressiv (vgl. Steuerbeihilfen unter den Umweltleitlinien 2008).