



GREEN EUROPEAN
FOUNDATION

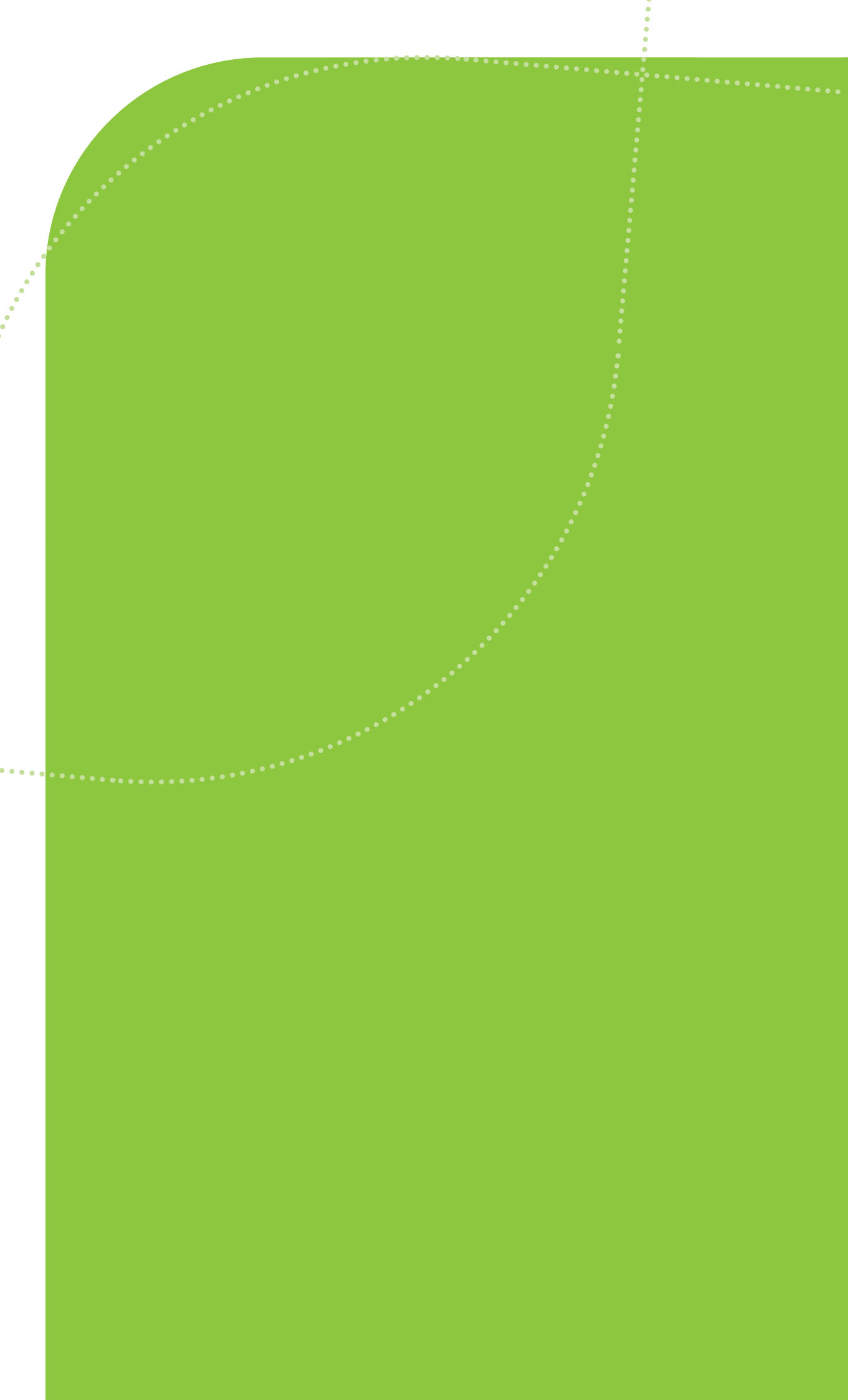


Staatliche Beihilfen und ihre Rolle in einer Grünen Wirtschaft

Ein Bericht von E3G



Die Grünen | Europäische Freie Allianz
im Europäischen Parlament



Staatliche Beihilfen und ihre Rolle in einer Grünen Wirtschaft

Modernisierung des Beihilfenrechts – Empfehlungen
für politische Entscheidungsträger im Hinblick auf
die Überprüfung der EU-Leitlinien für Energie-
und Umweltschutzbeihilfen

November 2013



Vorliegender Bericht erfolgt im Auftrag von:

Herausgegeben von:



Die Green European Foundation (GEF) ist eine politische Stiftung auf Europaebene, deren Aufgabe darin besteht, zu einer lebhaften europäischen Debatte beizutragen und eine stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an europäischer Politik zu fördern. GEF will dazu beitragen, Diskussionen über Inhalte und Form europäischer Politik im politischen Diskurs zu etablieren, sowohl innerhalb der politischen Familie der Grünen als auch darüber hinaus. Die Stiftung nimmt dabei die Rolle einer Ideenwerkstatt ein, bietet grenzüberschreitende politische Bildung und eine Plattform für Kooperation und Austausch auf Europaebene.

Herausgegeben auf Deutsch von der Green European Foundation für die Fraktion Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament.

Gedruckt in Belgien, Dezember 2013

© Green European Foundation asbl,
Grünen/EFA-Fraktion im
Europäischen Parlament

Projektkoordination: Andrew Murphy (Grüne Europäische Stiftung)
und Stefanie Hundsdorfer und Roderick Kefferpütz (Grünen/EFA-Fraktion, Europäisches Parlament)
Deutschsprachige Redaktion: Julia Dylla

Produktion: Micheline Gutman

Titelbild: © Shutterstock

Gedruckt auf 100% Recyclingpapier

Die Inhalte und Meinungen in dieser Veröffentlichung sind allein die der Autorinnen und Autoren. Sie spiegeln nicht zwingend die Ansichten der Green European Foundation oder der Fraktion Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament wider.



Diese Veröffentlichung wurde mit der finanziellen Unterstützung des Europäischen Parlaments ermöglicht. Das Europäische Parlament trägt keine Verantwortung für den Inhalt dieses Projekts.

Kontakt für Bestellungen:

Green European Foundation – Büro Brüssel: 15 Rue d'Arlon – B-1050 Brüssel – Belgien
Tel: +32 2 234 65 70 | Fax: +32 2 234 65 79 – E-mail: info@gef.eu | Web: www.gef.eu

Green European Foundation asbl – 1 Rue du Fort Elisabeth – 1463 Luxemburg

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Realisierung einer effizienten Transformation zu einem emissionsarmen und ressourceneffizienten Europa	6
1. Die Ökonomie einer emissionsarmen und ressourceneffizienten Transformation	9
2. Auswirkungen der Transformation zu einer emissionsarmen und ressourceneffizienten Wirtschaft auf die EU-Beihilfen	13
2.1 Die Herausforderung der Transformation für die Anwendung beihilferechtlicher Grundsätze	13
2.2 Anpassung der Überprüfung staatlicher Beihilfen an eine effiziente Transformationspolitik	16
3. Empfehlungen für die Überprüfung der EU-Leitlinien für Energie- und Umweltschutzbeihilfen (EEAG)	19
3.1 Grundprinzipien und Zielsetzungen der EEAG	19
3.2 Senkung der Kosten für Dekarbonisierung und Resilienz	20
3.3 Vorantreiben der Liberalisierung und des neuen Marktwachstums	23
3.4 Sicherung kohlenstoffarmer Investitionsflüsse	26
4. Abschließende Empfehlungen	27

Vorwort von Reinhard Bütikofer

EU-Beihilferegeln, die festlegen, ob eine Regierung ein Unternehmen unterstützen darf, klingen wie ein extrem langweiliges Thema. Ich bin fest vom Gegenteil überzeugt und hoffe Sie mit dieser Publikation dazu anzuregen, sich kritisch mit dem Thema zu befassen. Der Think-Tank E3G hat im Auftrag der Fraktion die Grünen/EFA im Europäischen Parlament eine aufschlussreiche Studie erstellt, die der Diskussion um die Überarbeitung der EU-Beihilferegeln die notwendige Aufmerksamkeit widmet.

Der Wirtschaftsausblick der EU ist im besten Fall düster. Die soziale Unsicherheit nimmt unvermindert zu. Trotz der Tatsache, dass die Risiken des globalen Klimawandels heute deutlicher sind als je zuvor, schafft es die ökologische Krise kaum in die Schlagzeilen. Diese dreifache Krise schafft Unsicherheit, hat sehr negative Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt und unterminiert das Innovationspotential sowie die Wettbewerbsfähigkeit Europas. Die EU hat keine Antworten auf die dringende Frage nach der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und den Wunsch, nachhaltiges Wachstum und gute grüne Arbeitsplätze zur Priorität zu machen.

Marktkräfte, die sich selbst überlassen sind, können für die erforderliche wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation kein Antrieb sein. Regierungen müssen dringend Rahmenbedingungen festlegen, mit denen Wettbewerb und Innovation in eine neue, grüne = nachhaltige Richtung gelenkt werden. In diesem Zusammenhang sollen staatliche Beihilferegeln, neben anderen Instrumenten, eine Rolle spielen. Eine angemessene Reform der staatlichen Beihilferegeln böte eine ausgezeichnete Gelegenheit, eine Transformation der Wirtschaft zu fördern. Die EU überarbeitet aktuell ihre staatlichen Beihilferegeln und ihre Leitlinien für Energie- und Umweltschutzbeihilfen. Jetzt ist die Zeit, sich in diese Diskussion einzubringen.

Der EU-Rahmen für staatliche Beihilfen muss mit der Transformation zu einer kohlenstoffarmen, effizienten und klimaresistenten Wirtschaft kompatibel gemacht werden – wie bereits in der Strategie Europa 2020 gefordert.

Wesentliche Leitmotive der Studie von E3G sind die Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber Klimakatastrophen, die Verringerung der Kosten für die Dekarbonisierung und die Förderung technischer, sozialer und wirtschaftlicher Innovation.

Bei der Überarbeitung der Regeln für staatliche Beihilfen von Beginn an alles richtig zu machen bedeutet die für einen Green New Deal richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen. Die vorliegende Studie trägt dazu entscheidend bei. Bedanken möchte ich mich bei E3G, allen voran Nick Mabey, und der Green European Foundation für die Sicherstellung der möglichst weitreichenden Verbreitung dieser wichtigen Arbeit.

Reinhard Bütikofer
Mitglied des Europäischen Parlaments, Fraktion die Grünen/EFA
Ko-Vorsitzender der Europäischen Grünen Partei (EGP)

Realisierung einer effizienten Transformation zu einem emissionsarmen und ressourceneffizienten Europa

Empfehlungen für die Überprüfung der EU-Leitlinien für Energie- und Umweltschutzbeihilfen (EEAG)

E3G-BERICHT, NOVEMBER 2013¹

Zusammenfassung

■ Die EU steht zunehmenden makroökonomischen Herausforderungen des Klimawandels und der Ressourcenknappheit gegenüber, die bereits heute steigende Kosten für europäische Verbraucher und Unternehmen verursachen. Steigende Preise fossiler Brennstoffe ließen Europas Energieeinfuhrrechnung im Jahr 2011 auf € 573 Mrd./Jahr² ansteigen. Die Strategie Europa 2020 erkennt an, dass die Bewahrung der Wettbewerbsfähigkeit Europas den Übergang in eine hoch ressourceneffiziente und emissionsarme Wirtschaft erfordert. Die Überarbeitung der Beihilferegeln muss dieser gemeinsamen europäischen Zielsetzung und zukünftigen wirtschaftlichen Trends entsprechen.

■ Der Übergang zu einer emissionsarmen und ressourceneffizienten Wirtschaft wird im nächsten Jahrzehnt einen deutlichen Anstieg der Investitionen, rasche Innovation und die Schaffung neuer Märkte in ganz Europa mit sich bringen. Allein im Energiesektor müssen sich die Investitionen verdoppeln. Die daraus entstehenden Arbeitsplätze und das resultierende Wachstum werden für die Erholung der europäischen Wirtschaft eine wesentliche Rolle spielen. Ganz allgemein soll die Überarbeitung der Beihilferegeln diesen Wandel durch ihre Zielsetzung eines „gestärkten, dynamischen und wettbewerbsfähigen Binnenmarkts“ unterstützen. Ein wirksamer Rahmen für Beihilfen wird entscheidend sein für die Schaffung von Bedingungen für die notwendige Transformation durch die Abschaffung der Förderung von ineffizienten und umweltverschmutzenden Industrien und die Öffnung der Märkte für den Wettbewerb, neue Marktteilnehmer und disruptive Geschäftsmodelle. Schon ein besser vernetzter europäischer

Strommarkt könnte bis zum Jahr 2030 mehr als € 400 Mrd.³ einsparen. Stärkere europäische Energieeffizienzmärkte würden viel mehr einsparen.

■ Das Ziel der Überarbeitung des Beihilferechts, nämlich sich „bei der Umsetzung auf Fälle mit der größten Wirkung auf den Binnenmarkt zu konzentrieren“⁴, sollte eine verstärkte Fokussierung auf die Beschäftigung mit Subventionen für fossile Brennstoffe und Hilfsmaßnahmen für energieintensive Sektoren bedeuten. Eine Analyse der OECD und der Europäischen Kommission zeigt eine große Bandbreite an fortgeführten Maßnahmen auf, welche die Zielsetzungen der europäischen Politik und Markteffizienz untergraben. Nach derselben Logik sollten Regelungen jener Sparten rationalisiert werden, die hinlänglich dokumentierte und tiefgreifende Fehlentwicklungen des Marktes aufweisen, wie z.B. im Bereich der Energieeffizienz, bzw. dort wo Maßnahmen größeren Wettbewerb ermöglichen, wie z.B. im Bereich der Stromnetze und der Schaffung von Nachfragemärkten.

■ Die überarbeiteten Leitlinien für Energie- und Umweltschutzbeihilfen müssen die Zielsetzungen und Ausgewogenheit des Modernisierungsprozesses für staatliche Beihilfen unterstützen. Die Leitlinien sollten nicht allzu konkret sein beim Versuch angemessene Formen der Interventionen durch Regierungen zu formulieren; die Komplexität und Unsicherheiten verschiedener nationaler Märkte, Ressourcen und der Energieinfrastruktur würden eine solche Definition übermäßig regulierend ausfallen lassen.

■ Die Dringlichkeit des drohenden Klimawandels bedeutet, dass die Transformation zu einer emissionsarmen Wirtschaft umfangreiche staatliche Interventionen erfordert, um den Wandel im notwendigen Tempo und Umfang voranzutreiben. Die Wirtschaft muss sich der ökologischen Dynamik anpassen, nicht umgekehrt. Wenn in den Beihilferegeln versucht wird, die Ausgestaltung aller Unterstützungsmaßnahmen für eine emissionsarme Entwicklung im Detail zu regeln, führt dies zu ihrer Überstrapazierung, und sie riskieren dadurch zu einem Hemmschuh für die Verwirklichung der Europa 2020-Zielsetzungen der Dekarbonisierung, der Investition und des

¹ E3G ist eine unabhängige, gemeinnützige Organisation mit Büros in Brüssel, London, Berlin und Washington, die am globalen Übergang zu einer nachhaltigen Entwicklung arbeitet. E3G dankt der Fraktion die Grünen/EFA im Europäischen Parlament für die Unterstützung dieser Forschung. Die zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind allein jene der E3G.

² Statement by Commissioner Hedegaard, June 2012.

³ Communication on EU State Aid Modernisation (SAM) COM/2012/0209, May 2012.

⁴ Power Perspectives 2030, European Climate Foundation, 2011.

Wachstums zu werden oder, weitaus schlimmer, höhere Kosten und Versorgungssicherheitsprobleme in den Mitgliedstaaten zu verursachen. Kontrollen der „Verhältnismäßigkeit“ von Interventionen müssen beispielsweise Zielsetzungen im Hinblick auf die wirtschaftliche Resilienz und strukturelle Anpassung von Energiemärkten erkennen.

■ Die Überprüfung der EEAG muss sich stark an den Zielsetzungen des Modernisierungsprozesses für staatliche Beihilfen orientieren und die langfristigen Energie- und Umweltziele Europas aktiv unterstützen. Die größten Einsparungen für Verbraucher können sich aus staatlichen Interventionen in Bereichen eklatanter Fehlentwicklungen des Marktes, so z.B. im Bereich der Energieeffizienz, ergeben. In diesen Bereichen sollten sich staatliche Beihilfen mehr auf die Vorab-Kommunikation von Maßnahmenkatalogen konzentrieren und Missbrauch durch nachträgliche Überprüfungen im Hinblick darauf überwachen, ob die Beihilfe Bereiche wie Nichtdiskriminierung abdeckt. Genehmigungsverfahren sollten für die in langfristige wirtschaftsweite Strategien einbezogenen Maßnahmen vereinfacht werden, da dies die Gefahr von Ad-hoc-Missbrauch senkt. Die Überarbeitung der Leitlinien für Energie- und Umweltschutzbeihilfen muss Ergebnisse aus drei Bereichen priorisieren:

1. Senkung der Kosten für Dekarbonisierung und Resilienz

■ Angesichts der Ausmaße des Marktversagens, sollte es Ausnahmen für alle Energieeffizienzmaßnahmen, die Teil der nationalen nach EU-Recht bereits verpflichtenden Energieeffizienz-Aktionspläne sind, geben. Ein ähnlicher Ansatz könnte für Maßnahmen zur Anwendung kommen, die für die neuordnende Verbesserung der Ressourceneffizienz in Produktmärkten Anreize schaffen sollen.

■ Mit Leitlinien für staatliche Beihilfen sollte nicht versucht werden, die Struktur nationaler Förderprogramme für erneuerbare Energie im Detail zu definieren (z.B. Technologieneutralität festzulegen), da dieser Ansatz in manchen Situationen das Preis- und Sicherheitsrisiko für Verbraucher erhöhen kann.

2. Vorantreiben der Liberalisierung und des neuen Marktwachstums

■ Staatliche Beihilferegeln sollten dabei helfen, bestehende Marktverzerrungen zu beheben und sicherzustellen, dass alle Interventionen veranschaulichen, dass für Lösungen der Nachfrage- und der Angebotsseite dieselben Rahmenbedingungen herrschen. Die EEAG müssen ausdrücklich fordern, dass Kapazitätssicherungsmaßnahmen für Strom die Nachfragesenkung, intelligente Netze, Speicherkapazitäten und internationale Übertragungslösungen aktiv fördern und in diesen Bereichen frühzeitige Marktunterstützung erlauben.

■ Die überarbeiteten EEAG werden Bestimmungen zu europäischen Stromnetzen enthalten. Sie müssen die optimale Integration der europäischen Strommärkte unterstützen und weitere Marktverzerrungen sowie höhere Kosten für Verbraucher verhindern anstatt übermäßig restriktiv zu sein und diese zu verursachen. Es muss jedoch klar sein, dass es keine staatliche Beihilfe für Elektrizitätsinfrastrukturen geben kann, mit denen Kohleenergieressourcen erschlossen werden, die sich außerhalb der durch das europäische Emissionshandelssystem regulierten Zone befinden.

■ Es ist notwendig, die Transformation in energieintensiven Industrien zu unterstützen, nicht zuletzt aus sozialen Gründen und um einen Übergang zu emissionsarmen Produktionsformen voranzutreiben. Bislang blieb jedoch zu viel der geleisteten Unterstützung ohne Anreizwirkung oder effiziente soziale Treffsicherheit. Die staatlichen Beihilferegeln sollten jene Maßnahmen aktiver kontrollieren, die etablierte Unternehmen in fossilen Energie- und ressourcenintensiven Sektoren unterstützen.

3. Sicherung kohlenstoffarmer Investitionsflüsse

■ Als Reaktion auf Bedenken über die „Verdrängung“ privater Investitionen sind europäische Vorschriften über staatliche Beihilfen extrem restriktiv hinsichtlich der Rolle, die öffentliche Finanzinstrumente bei der Unterstützung der Umstellung auf kohlenstoffarme Technologien spielen können. Paradoxerweise kann dies die Verbraucherkosten erhöhen, da Regierungen dazu gezwungen werden privaten Investoren höhere Subventionen zu gewähren, anstatt das Risiko, vor allem angesichts

der Risikoaversion des privaten Sektors nach der Finanzkrise, durch effiziente öffentliche Finanzierungsinstrumente direkt zu verringern.

■ Öffentlichen Finanzinstituten und Produkten mit klarem emissionsarmen⁵ Zweck (ausgenommen Kernkraft und Kohlenstoffbindung und -speicherung) sollte Gruppenfreistellung gewährt werden. Unterstützungsmaßnahmen sollten auch im Rahmen eines emissionsarmen Entwicklungsplans möglich sein. Die Verwirklichung von Interventionen zu geringeren Kosten sollte für ein öffentliches Finanzinstrument eine ausreichende Zielsetzung darstellen, selbst wenn private Finanzierung zu höheren Kosten verfügbar ist.

⁵ Die Arbeit verwendet den Begriff „low carbon“ (emissionsarmes) Europa und bezieht sich damit auf die bis 2050 erforderliche mehr als 95%ige Einsparung an EU THG, die für die Erreichung des EU-Ziels einer Begrenzung des durchschnittlichen globalen Temperaturanstiegs auf unter 2°C erforderlich ist. Dieser Begriff impliziert nicht den potentiellen Nutzen bestimmter Versorgungstechnologien – wie z.B. Kernkraft, CCS oder große Biomasseanlagen – für die Erreichung dieser Zielsetzung, sondern ist eine Beschreibung des erforderlichen Endzustandes für die europäische Wirtschaft.

1. Die Ökonomie einer emissionsarmen und ressourceneffizienten Transformation

Die EU steht vor den zusammenhängenden Herausforderungen des Klimawandels und der immer knapper werdender Ressourcen (z.B. Nahrung, Wasser, Energie, Mineralien), was auf die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit wesentliche Auswirkungen haben wird. Diese Auswirkungen werden von Preissteigerungen und zunehmender Preisvolatilität getrieben, sowie durch die steigenden Direktkosten der Klimawandelauswirkungen (samt der Kosten der Anpassung an Prognosen zukünftiger Auswirkungen).⁶

Klimawandel und Ressourcenknappheit haben bereits makro-ökonomische Auswirkungen auf die europäische Wirtschaft, in dem sie für Unternehmen und Verbraucher die Preise und Kosten

erhöhen, wodurch das Investitionsrisiko steigt und die Wettbewerbsfähigkeit beeinflusst wird. In manchen Fällen werden die Märkte imstande sein, wirksam auf Erwartungen künftiger Preise und Kosten zu reagieren, in den meisten Fällen sind die Reaktionen jedoch von umfangreichem Marktversagen charakterisiert. Aufgrund derartigen Marktversagens haben zum Beispiel Energieeffizienztechnologien nur suboptimale Marktdurchdringung erreicht - trotz großer Erhöhung der globalen Ölpreise. Europa hat erlebt, wie die Kosten für den Import fossiler Energien seit 2009 um € 200 Milliarden angestiegen sind, trotz allmählicher Rückgänge in der absoluten Menge verbrauchter Energie und relativ konstanter Anteile an importierter Energie.

⁶ Für Schätzungen der Anfälligkeit für Folgen der Klimaveränderung siehe EUA-Bericht *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012*, November 2012.

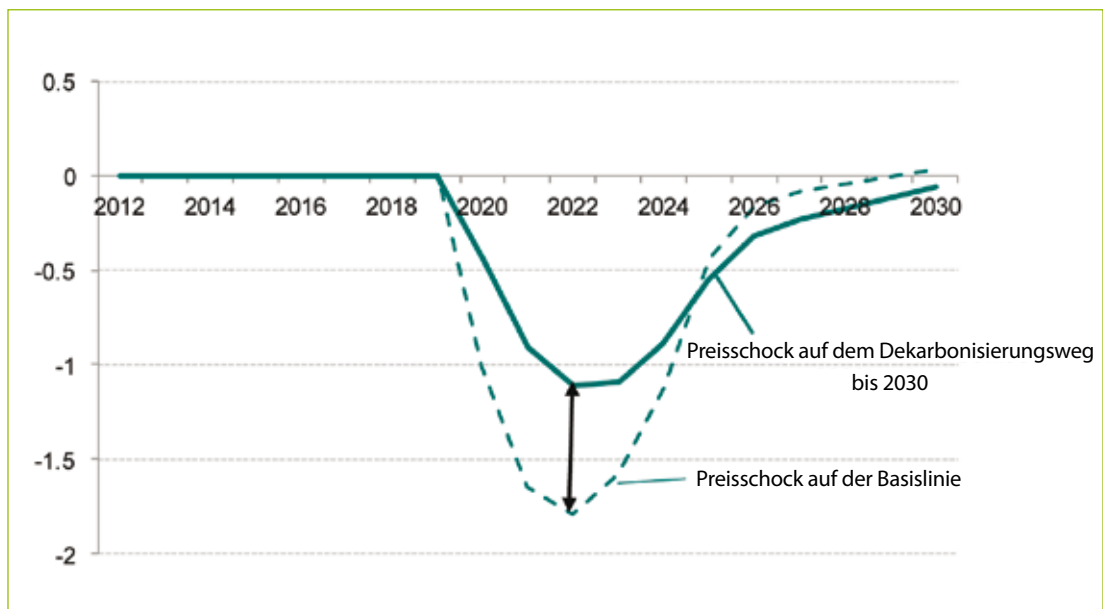
Zur Bewältigung dieser Herausforderungen bedarf einer raschen Transformation zu einer im Wesentlichen kohlenstofffreien europäischen Wirtschaft bis 2050, einer Steigerung der Ressourceneffizienz (und möglicherweise der Inlandsproduktion) und der Investition in die Anpassungsfähigkeit an klimatische Veränderungen in der öffentlichen und privaten Infrastruktur. Weitreichende Veränderungen im gesamten Wirtschaftssystem werden dazu notwendig sein, welche sich auf die meisten sensiblen Infrastrukturinvestitionen auswirken werden. So sind z.B. 70% des 200 Milliarden Pfund schweren britischen Investitionsportfolios bis 2020 bereits emissionsarm oder ermöglichen kohlenstoffarme Technologien⁷ und alle Projekte müssen gegen zukünftige Klimabelastungen resistent werden.⁸

Die Umsetzung dieser Transformation große Veränderungen in Geschäftsmodellen erfordern sowie die Schaffung neuer Märkte beispielsweise in Bereichen der nachfrageseitigen Energiedienstleistungen, widerstandsfähigen Infrastruktur und Nachrüstung von Gebäuden zur Verbesserung

ihrer Energieeffizienz. Die EU-Elektrizitätsbranche hat in den vergangenen drei Jahren bereits einen radikalen Wandel in der Wirtschaftlichkeit der aktuellen Geschäftsmodelle erlebt. Die Auswirkungen des Klimawandels und der Ressourcenknappheit auf die globalen Rohstoffmärkte werden nationale Produktionsmuster verändern und Investitionen in eine Verringerung der Nachfrage antreiben, um das Risiko von Preisschocks zu verringern (Abbildung 1).

Der Übergang zu einer emissionsarmen und klimaresistenten Wirtschaft wird die Märkte aus der Balance bringen und in Hinblick auf Nachfrage, Technologie, Preise und Geschäftsmodelle wird in den nächsten Jahrzehnten endemische Unsicherheit herrschen. Das Umsetzungstempo für emissionsarme Energietechnologien muss doppelt so rasch sein, wie dies in vielen dieser Branchen historisch der Fall gewesen ist⁹ und bestehende Kapitalmärkte sind nicht darauf ausgelegt, das Ausmaß an erforderlicher Investition zu tragen.¹⁰

Abbildung 1: Auswirkung eines simulierten Ölpreisschocks auf EU27 – Unterschied im BIP zu BIP ohne Preisschock, für jedes Jahr (in %)



Quelle: Oxford Economics, European Climate Foundation (2011)

⁷ Für den emissionsarmen Anteil des geplanten Infrastruktur-Portfolios im Vereinigten Königreich siehe *Infrastructure investment and the UK's economic renewal* der Green Alliance, Juni 2013.

⁸ *UK Climate Change Risk Assessment: Government Report*, Regierung des Vereinigten Königreichs, Januar 2012.

⁹ *Who Owns Our Low Carbon Future? Intellectual Property and Energy Technologies*, Chatham House, September 2009.

¹⁰ Ein Beispiel für die emissionsarme „Finanzlücke“ wird in der Ernst & Young – Studie deutlich *UK Capitalising the Green Investment Bank – Key issues and next steps*, Oktober 2010.

Im Kontext gesamtwirtschaftlicher Fehlentwicklungen der Märkte und der Notwendigkeit tiefgreifender Veränderungen, gibt es keine Garantie dafür, dass marginale Investitionsentscheidungen der Marktteilnehmer in Reaktion auf kurzfristige Preise in der Lage sein werden, langfristig sinnvolle Investitionsmuster zu erwirken oder wesentliche Dienstleistungen weiterhin im erforderlichen Ausmaß aufrechtzuerhalten. Tatsächlich deuten Simulationsmodelle für Investitionsentscheidungen im Stromsektor des Vereinigten Königreichs bis 2030 darauf hin, dass durch kurzfristige Preiserwartungen getriebene Investitionen in verschiedenen Nachfrage-, Preis- und Technologieszenarien mittelfristig zur Belastung des Kunden durch sehr hohe Preisrisiken führen können. In manchen Szenarien mit hohen Gasinvestitionen kann dies bis 2030 zu Preissteigerungen von 90% führen für dieselbe Reduzierung der Kohlenstoffemissionen wie bei Investitionen mit einem größeren Anteil an erneuerbarer Energie und Energieeffizienz.

Die Dringlichkeit des drohenden Klimawandels bedeutet, dass der Übergang zu einer emissionsarmen Wirtschaft mehr staatliche Eingriffe erfordert, um den Wandel im notwendigen Tempo und Umfang voranzutreiben. Die Wirtschaft muss sich der ökologischen Dynamik anpassen, nicht umgekehrt.

Die Transformation hin zu Emissionsreduktion und Effizienzsteigerung stellt politische Entscheidungsfindung vor drei grundlegende wirtschaftliche Herausforderungen:

■ **Resilienz:** Aufrechterhaltung der Dienstbereitstellung und der Erschwinglichkeit für Verbraucher während der Transformation.

■ **Investitionsausbau:** Setzen von Anreizen für höhere Investitionen auch in neue Geschäftsmodelle und Technologien, die in einer Zeit, in der die Auswirkungen der Wirtschaftskrise Risikolust und Vertrauen der Anleger dämpfen, als „riskant“ angesehen werden.

■ **Innovation und Wettbewerb:** Verwirklichung einer klaren Richtung für die Bereitstellung öffentlicher Güter bei gleichzeitiger Förderung vermehrter Innovation im privaten Sektor, einer Marktumstellung und neuer Marktteilnehmer.

Regierungen müssen daher ein Gleichgewicht finden zwischen der Notwendigkeit in den Bereichen Energie, Nahrung, Bau usw. die Erbringung grundlegender Dienste aufrechtzuerhalten und der Anforderung, ihre Volkswirtschaften auf einen kosteneffizienten Weg in Richtung einer emissionsarmen und resilienten Zukunft zu bringen. Dies macht es für europäische Regierungen erforderlich, die Märkte zur Gewährleistung der Investitionssicherheit risikoärmer zu gestalten (zum Beispiel durch finanzielle Risikoinstrumente, die von der Europäischen Investitionsbank und den nationalen öffentlichen Banken eingesetzt werden) und gezielt Anreize für und Nachfrage nach innovativen Gütern und Dienstleistungen zu bieten (zum Beispiel durch Einspeisetarife oder das öffentliche Auftragswesen zugunsten erneuerbarer Energie). All diese Maßnahmen erfordern die Genehmigung staatlicher Beihilfen.

Die Notwendigkeit, öffentliche Güter zu liefern, die Dienstbereitstellung aufrecht zu erhalten (z.B. bei Strom) und Investitionen zu fördern, kann Regierungen dazu ermutigen, sich auf bestimmte etablierte Privatunternehmen als Lieferanten zu verlassen und damit zu einer Verstärkung von Wettbewerbsbeschränkungen beizutragen („kohlenstoffarmer Korporatismus“). Dies ist jedoch unsinnig, da eine erfolgreiche Transformation zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft die Innovation von technologischen Modellen und Geschäftsmodellen erfordert und daher eine größere Öffnung der Märkte und mehr neue Marktteilnehmer. Den Regierungen obliegt es, kreative politische Lösungen zu finden, die Resilienz, Skaleneffekte und Innovation bieten.

Die Verwirklichung einer Transformation zu einer emissionsarmen und ressourceneffizienten Wirtschaft kann nicht alleine durch Preisanreize in bestehenden Märkten und Geschäftsmodellen durchgesetzt werden, es geht jedoch ebenfalls nicht um weniger Wettbewerb oder die allgemeine Neuordnung und öffentliche Kontrolle der Wirtschaft.

Effizienter und wirksamer ökologischer Wandel erfordert eine kreative Kombination aus ausreichender staatlicher Intervention für eine adäquate Weichenstellung für private Investitionsflüsse und hinreichender Marktöffnung für die Ermöglichung von Innovation und kreativer Erneuerung.

Was ist staatliche Beihilfe?

Staatliche Beihilfen bezeichnen Formen der Unterstützung, die ausgewählten Unternehmen von nationalen öffentlichen Behörden gewährt werden, was zu einer Verfälschung des Wettbewerbs und des innergemeinschaftlichen Handels führen kann (Artikel 107(1) AEUV). Einzelsubventionen oder allgemeine Maßnahmen, die sich an alle Unternehmen richten, stellen keine staatlichen Beihilfen dar.

Es bestehen Regeln, um fairen Wettbewerb und einen einheitlichen gemeinsamen Markt zu gewährleisten und öffentliche Unterstützungsmaßnahmen zu verhindern, die zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen, die langfristige Wettbewerbsfähigkeit durch die Unterstützung von ineffizienten beihilfeabhängigen Unternehmungen beeinträchtigen oder den Mitgliedstaaten gestatten, ihre eigenen Industrien zu bevorzugen.

Der Vertrag über die Arbeitsweise der EU sieht ein generelles Verbot staatlicher Beihilfen (Artikel 107(1) AEUV) **mit bestimmten Ausnahmen vor**. Unter bestimmten Umständen sind staatliche Interventionen für eine funktionierende, faire Wirtschaft erforderlich. Aus diesem Grund sieht der Vertrag vor, dass staatliche Beihilfen für legitime Ziele von diesem Verbot ausgenommen sein können (Artikel 107(2) & (3) AEUV). Im Kontext eines Übergangs Europas zu einer emissionsarmen Wirtschaft sind die möglichen Ausnahmen hinsichtlich „wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse“ (107 (3b.)) und „zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige“ (107(3c.)) besonders relevant.

Auf diesen Ausnahmen vom Vertrag beruhen die Strategien, Leitlinien und Gruppenfreistellungen der Kommission, die den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen, Vorteile bestimmter Art zu gewähren, welche Forschung, Entwicklung und Innovation, Umweltschutz, Investitionen in KMUs oder Zugang zu Breitbanddiensten fördern.

Die Europäische Kommission steuert und überwacht die staatlichen Beihilfen in der EU. Nur die Europäische Kommission ist befugt eine Ausnahme zu gewähren. Mitgliedstaaten sind daher verpflichtet, die Kommission zu informieren und ihre Genehmigung vor Gewährung einer staatlichen Beihilfe einzuholen. Wenn staatliche Beihilfe vor ordnungsgemäßer Mitteilung an die Kommission und ordnungsgemäßer Bewilligung durch die Kommission gewährt wird und zu einem späteren Zeitpunkt befunden wird, dass die Beihilfe im Widerspruch zu den Bestimmungen steht, ist die Kommission verpflichtet, die gewährten Beihilfen vom Begünstigten zurückzufordern. Dazu gehört die Rückzahlung mit Zinsen an die öffentliche Behörde, welche die Beihilfe gewährt hat, selbst wenn dies bedeutet, dass die betreffenden Unternehmen bankrottgehen.

Die staatliche Beihilfe stellt einen der mächtigsten Hebel dar, welche der Europäischen Kommission zur Durchsetzung der Binnenmarktgrundsätze zur Verfügung stehen.



2. Auswirkungen der Transformation zu einer emissionsarmen und ressourceneffizienten Wirtschaft auf die EU-Beihilfen

2.1 Die Herausforderung der Transformation für die Anwendung beihilferechtlicher Grundsätze

Die pragmatische Realität der für das Vorantreiben tiefgreifenden Wandels auf realen Märkten erforderlichen politischen Maßnahmen repräsentiert eine systemische Herausforderung für die Anwendung des Beihilferechts auf weite Teile der europäischen Wirtschaft. Das Beihilferecht basiert auf einer Reihe wirtschaftlicher Thesen, die davon ausgehen, dass freie, wettbewerbsorientierte Märkte die beste Möglichkeit darstellen, dem Konsumenten kostengünstige und qualitativ hochwertige Produkte zu liefern. Externe Effekte gelten als relativ gering und staatliche Intervention sollte begrenzter und vorübergehender Natur sein. Während diese Annahmen in vielen Situa-

tionen der Vergangenheit eine gute Annäherung an die Realität dargestellt haben, sind sie für die bevorstehenden Jahrzehnte des Wandels auf dem Weg in eine emissionsarme Zukunft nicht geeignet.

Das Beihilferecht muss die Entwicklung neuer geeigneter Instrumente und Interventionen der öffentlichen Politik ermöglichen und zugleich ihren Missbrauch verhindern. Bei Prinzipien wie jenem der Verhältnismäßigkeit ist zwischen der Notwendigkeit der Beherrschung von Klimarisiken und der Sicherstellung wirtschaftlicher Widerstandskraft einerseits und kurzfristigen Auswirkungen auf „ideale“ Marktstrukturen andererseits abzuwägen. Ein pragmatischer Zugang, der sich statt auf theoretische Marktgleichgewichtslösungen auf tatsächliche kurz-, mittel-, und langfristige gesellschaftliche Kosten konzentriert ist notwendig.

In Anbetracht der tiefgreifenden Verschiebungen wird die Analyse der Verhältnismäßigkeit bzw. der Notwendigkeit staatlicher Interventionen weitaus datenintensiver werden. Für langfristige Infrastrukturinvestitionen macht dies die Untersuchung von Zukunftsszenarien für den Zeitraum 2030-2050 erforderlich, um die genaue Betrachtung von Lebensdauerkosten und Nutzen in unterschiedlichen Szenarien technischer Kosten oder der Nachfrage zu gewährleisten.

So kann zum Beispiel öffentliche Unterstützung für den Bau „überdimensionierter“ Verbindungsleitungen im Nordsee-Netz in einem Szenario verhältnismäßig erscheinen, in dem die Kosten für Offshore-Windkraftanlagen niedrig sind. Diese öffentliche Unterstützung kann aber ineffizient sein, wenn die Kosten hoch bleiben und Solarenergie billiger ist. Es könnte auch argumentiert werden, dass diese Investition in Hinblick auf die CCS-Technologien in dieser Region zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Soll dies zur Subventionierung der CCS-Pipelines oder zu einer Streichung der Beihilfen für die Verbindungsleitungen führen, was in manchen Nachfrageszenarien zu Besorgnis hinsichtlich der Energieversorgungssicherheit führen könnte?

Im Kontext komplexer, langfristiger Investitionen, verfügt die Europäische Kommission nicht über

die analytischen Instrumente, die für eine umfassende Beurteilung verschiedener langfristiger Infrastrukturinvestitionen bei einem hohen Maß an technischen Unsicherheiten erforderlich sind. Aus diesem Grund soll es nicht im Kompetenzbereich des Beihilfverfahrens liegen, ein Urteil über den Kompromiss zwischen kurzfristigen Kosten und langfristigem Wert, mitsamt verbesserter Versorgungssicherheit und Risikoverringerung, zu fällen. Das Risikomanagement der komplexen Interaktionen zwischen Mehrfachinvestitionen und technischen Systemen mit tiefgreifenden Auswirkungen auf Kosten und die wirtschaftliche Sicherheit, lässt sich am besten durch demokratische Entscheidungsträger auf nationaler und regionaler Ebene erzielen.

In diesen komplexen Fällen kann dem Missbrauch staatlicher Beihilfen durch Mitgliedstaaten mit Hilfe der Auflage vermehrter Vorab-Kommunikation von nationalen Plänen für Infrastruktur, Energieversorgung, Nachfragesenkung usw. zuvorgekommen werden. Die Länder sollten nachweisen müssen, dass bestimmte Maßnahmen in eine kohärente und empirisch fundierte Strategie passen, die mit ihren EU-Verpflichtungen und einzelstaatlichen Zielsetzungen übereinstimmen. Die Mitgliedstaaten sind bereits in vielen Bereichen verpflichtet, derartige Strategien zu erstellen, so zum Beispiel des Energieeffizienz-Aktionspläne zur Erreichung des 20% EU-Energieeffizienz-Ziels.

Wie werden staatliche Beihilfen geprüft?

Anmeldung – Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, der Europäischen Kommission geplante Beihilfen vor ihrer Durchführung zu melden und müssen die Entscheidung der Kommission abwarten bevor sie die geplanten Maßnahmen umsetzen. Es gibt einige Ausnahmen von dieser verpflichtenden Anmeldung, insbesondere für

- Beihilfen, die einer **Gruppenfreistellung** unterliegen, welche eine Reihe von vordefinierten Maßnahmen, die von der Kommission als weniger wettbewerbsverzerrend erachtet werden, automatisch genehmigt. Derartige Ausnahmen sind in den Gruppenfreistellungsverordnungen definiert und erfassen aktuell etwa 26 Bereiche, darunter regionale Beihilfen, KMU- und Umweltbeihilfen.
- De-minimis Beihilfen von bis zu € 200.000 pro Vorhaben für einen Zeitraum von drei Geschäftsjahren.
- Beihilfen, die im Rahmen eines von der Kommission bereits genehmigten Beihilfeprogramms gewährt werden.

Ist es staatliche Beihilfe? – Die Kommission muss dann feststellen, ob es sich bei der angemeldeten Beihilfemaßnahme tatsächlich um staatliche Beihilfe handelt. Ein Maßnahme gilt als staatliche Beihilfe wenn sie alle der folgenden Kriterien erfüllt:

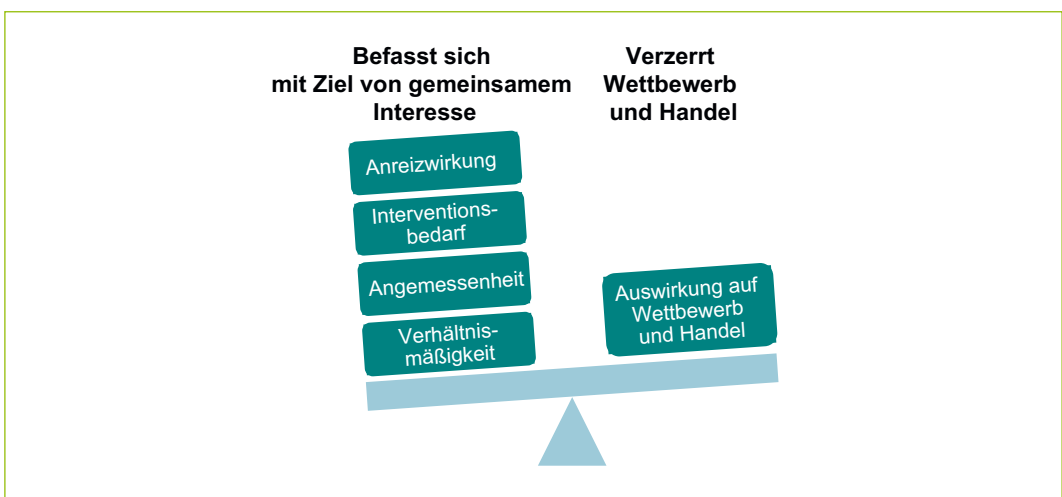
- Sie wurde vom Staat oder durch staatliche Ressourcen gewährt;
- Sie ist selektiv und bietet einen Vorteil;
- Sie verfälscht den Wettbewerb bzw. droht ihn zu verfälschen;
- Sie kann sich auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirken.

Wenn die Maßnahme nicht als staatliche Beihilfe gilt, darf sie umgesetzt werden. Wenn die Maßnahme tatsächlich staatliche Beihilfe darstellt, muss die Kommission feststellen, ob diese mit den Regelungen der EU konform geht.

Gibt es die Möglichkeit der Befreiung? – Staatliche Beihilfen können als mit dem Binnenmarkt kompatibel gelten wenn sie die Erreichung legitimer politischer Zielsetzungen fördern und ihr Nutzen die zu erwartende Wettbewerbsverzerrung aufwiegt. Die Europäische Kommission beurteilt die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem gemeinsamen Markt durch die „Abwägungsprüfung“ (Abbildung 2):

- Zielsetzung: Ist die Beihilfenmaßnahme auf ein klar definiertes Ziel gemeinsamen Interesses ausgerichtet?
- Notwendigkeit staatlicher Intervention: Ist die geplante Beihilfe auf die Korrektur eines bestehenden und konkreten Marktversagens ausgerichtet?
- Angemessenheit: Ist die Beihilfe ein geeignetes Politikinstrument, um dem Ziel gemeinsamen Interesses Rechnung zu tragen?
- Anreizeffekt: Führt die Beihilfe dazu, dass ihre Empfänger zusätzliche Aktivitäten setzen, die sie ohne Beihilfe nicht oder nur im beschränkten Ausmaß setzen würden?
- Verhältnismäßigkeit: Steht die Beihilfenmaßnahme im Verhältnis zum anstehenden Problem? Ist die Beihilfe beschränkt auf das zur Erreichung der gesetzten Ziele erforderliche Minimum?
- Auswirkung auf Wettbewerb und Handel: Sind die Wettbewerbsverzerrungen und Handelsauswirkungen eingeschränkt, so dass die Gesamtbilanz positiv ist?

Abbildung 2: „Abwägungsprüfung“, zur Beurteilung der Vereinbarkeit der staatlichen Beihilfemaßnahme mit dem Binnenmarkt



2.2 Anpassung der Überprüfung staatlicher Beihilfen an eine effiziente Transformationspolitik

Was ist der Modernisierungsprozess für staatliche Beihilfen?

Die Europäische Kommission hat im Mai 2012 ein Reformprogramm initiiert, um zu gewährleisten, dass die Überwachung der staatlichen Beihilfen den öffentlichen Behörden hilft knappe, öffentliche Ressourcen effizient zu nutzen und ihre Ausgaben auf wachstumsorientierte Politiken zu konzentrieren und Wettbewerbsverzerrungen gleichzeitig einzuschränken. Dieses ehrgeizige Reformpaket heißt „State Aid Modernisation“ (Modernisierungsprozess für staatliche Beihilfen) und hat die folgenden Ziele gesetzt:

- Wachstum in einem gestärkten, dynamischen und wettbewerbsfähigen internen Markt zu fördern – zu diesem Zweck soll die Überwachung staatlicher Beihilfen Leitinitiativen der Strategie Europa 2020 unterstützen und Beihilfen vermeiden, die keinen echten Mehrwert bringen.

- Die Umsetzung auf jene Fälle zu beschränken, die den größten Einfluss auf den internen Markt haben – dazu gehört die stärkere Überwachung hoher und potentiell wettbewerbsverzerrender Beihilfen, sowie die Vereinfachung des Systems für Fälle mit eingeschränkten Auswirkungen auf den Handel insbesondere durch die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO).

- Harmonisierte Vorschriften und schnellere Entscheidungen – um zu gewährleisten, dass Entscheidungen mit „geschäftrelevanten“ Zeitplänen erzielt werden.

Dies weist auf einen allgemeinen Zugang mit stärkerer Betonung auf die „Vorankündigung“ von Maßnahmen und mehr „Ex-post“-Beurteilungen der Kriterienerfüllung und Durchsetzungszusammenarbeit mit Mitgliedstaaten hin.

Die Hauptelemente der Reform sollten ursprünglich gegen Ende 2013 in Kraft treten.

Zeitplan für die Modernisierung staatlicher Beihilfen – mit zentraler Relevanz des Energie- und Umweltsektors

- Mai 2012: Mitteilung der Europäischen Kommission zum Thema Modernisierung der staatlichen Beihilfen

Die Mitteilung beschreibt die Zielsetzungen der Reform.

- Jun-Sep 2012: Informationsgespräch zur Überprüfung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)

Das Informationsgespräch lädt Anspruchnehmer ein, Änderungen zum bestehenden AGVO anzuregen.

- Jul-Okt 2012: Informationsgespräch zu staatlichen Umweltschutzbeihilfen

Im Informationsgespräch werden mögliche Änderungen der Leitlinien der Gemeinschaft zu staatlichen Beihilfen für den Umweltschutz und Umweltschutzmaßnahmen im AGVO angesprochen.

- Jan 2013: Das Europäische Parlament fasst einen Beschluss

Das Europäische Parlament unterstützt die Zielsetzungen der Kommission weitestgehend und unter einigen Vorbehalten.

- Mär 2013: Kommission veröffentlicht ein Dokument über staatliche Umweltschutzbeihilfen und Konsultation

Beschreibt die Haupterwägungen für die Überprüfung der Leitlinien und relevanter Teile der AGVO.

- Mai-Jun 2013: Konsultation zum AGVO-Entwurf

Sammelt Ansichten über den AGVO-Entwurf, der neue Merkmale für Umweltschutzbeihilfen enthält.

Ursprünglich geplant Sommer 2013: Konsultation der GD COMP zu AGVO-Entwurf.

Ursprünglich geplant Bis Ende 2013: Dritte Konsultation zu AGVO-Entwurf.

Geplant Anfang 2014: Annahme der neuen EEAG.

Im Kontext des Modernisierungsprozesses für staatliche Beihilfen insgesamt sieht das separate Revisionsverfahren der EEAG fünf Schwerpunkte vor, in denen befunden wurde, dass bestehende Regelungen mit den Veränderungen in Politik und am Markt nicht Schritt gehalten haben¹¹ :

- Harmonisierung und Vereinfachung der Regeln, insbesondere der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung
- Einbeziehung der Energieinfrastruktur
- Themen der Systemstabilität und Angemessenheit der Erzeugung
- Unterstützung emissionsarmer Energiequellen
- Ausnahmen von Umweltsteuern und anderen Stromverbrauchsabgaben

Das Grünbuch der EEAG beinhaltet fünf Ideen und Vorschläge zu den Prinzipien und Ansätzen auf deren Grundlage zukünftige staatliche Beihilfefälle in jedem dieser Bereiche beurteilt werden können. Diese Vorschläge bilden die Grundlage der Analyse in diesem Bericht.

Wie im Grünbuch vorgeschlagen, soll der Strengegrad der Kontrolle staatlicher Beihilfen besser an das potentielle Ausmaß von Marktverzerrungen und Verbraucherkosten angepasst werden. Dies würde bedeuten, dass für Maßnahmen in Bereichen mit gut dokumentierten Fehlentwicklungen des Marktes und Potential für kostenwirksame Investitionen (z.B. Energie- und Ressourceneffizienz) weniger streng kontrolliert und weitergehende Ausnahmen gewährt werden sollten. Diese Logik sollte auch auf strategische Infrastruktur, wie zum Beispiel Stromnetze und Speicherkapazitäten Anwendung finden, welche den Wettbewerb langfristig verbessern, Marktkopplung ermöglichen und die verbesserte Nutzung erneuerbarer Energie erlauben.

Obwohl der zwingende Charakter der staatlichen Beihilferegeln in manchen Bereichen gelockert werden sollte, spielt diese Disziplin durch die Gewährleistung einer Öffnung der Märkte und des Wettbewerbs eine entscheidende Rolle bei der Verwirklichung der Transformation. Durch das Ausmaß und die Geschwindigkeit des Wandels in Europa wird der Erfolg vieler etablierter Unternehmen und Geschäftsmodelle erschüttert, von denen manche fester Bestandteil bestehender Unterstützungsmaßnahmen und -regelungen sind. So können zum Beispiel „Verpflichtungen des Lieferanten“ Energieeffizienz zu erzielen, die Wettbewerbsfähig-

keit neuer Marktzugänge einschränken. Regelungen für Stromverteilung und -versorgung machen es sehr schwierig für Unternehmen, auf Grundlage „intelligenter Technologien“ tragfähige Märkte zu entwickeln.¹² Durch die aktuelle Struktur der Bauindustrie ist es äußerst schwierig, Anreize zu setzen für innovative ressourcenschonende Nutzung sowie emissionsarme Entwicklungen und Produkte mit geringer grauer Energie. Gezielte Anreize für energieintensive Industrien und Auflagen für staatliche Infrastruktur und Gebäudebeschaffung können für die Förderung der Innovation in diesen Märkten einen wichtigen Beitrag leisten.

Ausnahmeregelungen für staatliche Beihilfen werden eine wesentliche Rolle bei der Überwindung etablierter einschränkender Regelungen für die Schaffung effizienter neuer Märkte für Nachfragesenkung, intelligente Technologien und grenzübergreifende Zusammenarbeit spielen. Zum Beispiel könnte ein neues Prinzip der „gleichwertigen Nachfrageeinsparungen“ eingeführt werden, wonach alle staatlichen Interventionen, für die um staatliche Beihilfen angesucht wird, per Auflage darlegen müssen, dass für Lösungen der Nachfrage- und der Angebotsseite für die Bereitstellung des betreffenden Dienstes dieselben Rahmenbedingungen herrschen werden. Dieses Prinzip könnte durch die ausdrückliche Anforderung, dass Kapazitätssicherungsmaßnahmen für Strom die Nachfragesenkung, intelligente Netze, Speicherkapazitäten und internationale Übertragungslösungen aktiv fördern, Bestandteil der überarbeiteten EEAG werden.

Beihilferechtliche Genehmigungsverfahren könnten auch Maßnahmen aktiver kontrollieren, die ineffiziente etablierte Unternehmen unterstützen bzw. fossile Energien und ressourcenintensive Sektoren fördern. Eine umfassende Analyse der OECD, der IEA und der Europäischen Kommission weist eine große Bandbreite an fortgeführten Maßnahmen auf, welche die Ziele der europäischen Politik und die Markteffizienz durch Unterstützung von Produktion oder Verbrauch fossiler Brennstoffe mittels Budgetbeihilfen oder Steueraufwendungen untergraben.

Dies wäre Teil eines größeren Trends zur Stärkung der nachträglichen Überprüfung von Unterstützungsmaßnahmen (darunter auch Maßnahmen für emissionsarme und klimaresiliente Investitionen), um Missbrauch durch die Überprüfung der Einhaltung grundlegender staatlicher Beihilferegungen, wie etwa die Nichtdiskriminierung, vorzubeugen.

¹¹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/environmental_aid_issues_paper_en.pdf

¹² Für eine Diskussion der nachfrageseitigen Marktentwicklung und Barrieren siehe E3G- und GE-Bericht *Creating new electricity markets in Europe to meet energy policy challenges*, April 2013

Was ist Europa 2020?

„Europa 2020 ist die Wachstumsstrategie der EU für das kommende Jahrzehnt. In einer Welt, die sich immer weiter entwickelt, wünschen wir uns eine **intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft** für Europa. [...] Dieser Wunsch findet seinen konkreten Ausdruck in den ehrgeizigen Zielen, die die Union in den **fünf Bereichen Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration und Klima/Energie bis 2020 verwirklicht sehen will.**“

José Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission

Die Strategie Europa 2020, die im März 2010 verabschiedet wurde, befasst sich mit der Überwindung der Wirtschaftskrise und mit den Mängeln des EU-Wachstumsmodells. Zur Sicherstellung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums umfasst die Strategie sieben Leitinitiativen - Innovation, digitale Wirtschaft, Beschäftigung, Jugend, Industriepolitik, Armutsbekämpfung und Ressourceneffizienz. Diese geben einen Rahmen vor, der die obersten Prioritäten der EU in diesem Jahrzehnt unterstützt. Insbesondere beinhaltet die Strategie Europa 2020 die folgenden Ziele:

- Erhöhung der Beschäftigungsrate auf 75%;
- Verbesserung der Energieeffizienz um 20%, Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energie auf 20% und Senkung der Treibhausgasemissionen um 20% im Vergleich zu 1990;
- Investition von 3% des BIP in Forschung und Entwicklung;
- Senkung des Anteils der Schulabbrecher auf unter 10% und Sicherstellung, dass mindestens 40% aller 30-34-Jährigen höhere Bildung haben;
- Sicherstellung, dass 20 Mio. Menschen weniger armutsgefährdet oder von sozialer Ausgrenzung bedroht sind.

Diese Herausforderungen erfordern die bessere Koordinierung nationaler und europäischer Politik durch ein „Europäisches Semester“ – einen jährlichen Zeitraum der wirtschaftspolitischen Koordinierung zwischen europäischen Institutionen und Mitgliedstaaten – und unterstützt vom EU-Budget, mit mehr Augenmerk auf Wirtschaftswachstum denn je.

Abbildung 3: Das Europäische Semester in einer Grafik



Quelle: Europäische Kommission

Für mehr Information, gehen Sie bitte auf http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

3. Empfehlungen für die Überprüfung der EU-Leitlinien für Energie- und Umweltschutzbeihilfen (EEAG)

Support

3.1 Grundprinzipien und Zielsetzungen der EEAG

Die Überprüfung der Leitlinien soll die folgenden Kernprinzipien beinhalten, die für die Anpassung der Disziplin für staatliche Beihilfen an den effizienten Wandel in eine emissionsarme¹³, ressourceneffiziente und resiliente Wirtschaft von wesentlicher Bedeutung sind:

■ **Resilienz:** Eine allgemeine Verfügung zur Bestimmung von wirtschaftlicher Resilienz und Risikosenkung als Bereiche gemeinsamen Interesses, die als Gründe für staatliche Intervention genannt werden sollen/können.

■ **Niedrigste Kosten:** Ein Prinzip nach dem gesellschaftliche Kosten eine Begründung für die Genehmigung staatlicher Beihilfe sein können, selbst wenn dies mehr staatliche Intervention in den Märkten mit sich bringt.

■ **Gleicher Wert für Nachfragesenkung:** Unterstützungsmaßnahmen müssen so gestaltet werden, dass sie die Senkung der Nachfrage ebenso belohnen wie die Erhöhung der Versorgung, da diese oft kosteneffizienter ist.

■ **Langfristigkeit:** Ein Prinzip, nach dem langfristig die Verhältnismäßigkeit der Kosten und Nutzen zu beachten ist, mit einer Analyse bis 2030-50 für langfristige Infrastrukturinvestitionen.

¹³ Die Arbeit verwendet den Begriff „low carbon“ (emissionsarmes) Europa und bezieht sich damit auf die bis 2050 erforderliche mehr als 95%ige Einsparung an EU THG, die für die Erreichung des EU-Ziels einer Begrenzung des durchschnittlichen globalen Temperaturanstiegs auf unter 2°C erforderlich ist. Dieser Begriff impliziert nicht den potentiellen Nutzen bestimmter Versorgungstechnologien – wie z.B. Kernkraft, CCS oder große Biomasseanlagen – für die Erreichung dieser Zielsetzung, sondern ist eine Beschreibung des erforderlichen Endzustandes für die europäische Wirtschaft.

Die EEAG-Überprüfung soll auch auf die Erreichung der folgenden **Grundprinzipien** abzielen, um die EEAG-Empfehlungen besser an den breiter angelegten Modernisierungsprozess für staatliche Beihilfen anzupassen:

- Konzentration auf die Vereinfachung von Regeln und Ausnahmen in Bereichen großen Marktversagens.
- Nutzung staatlicher Beihilfen, um im Falle fehlender Märkte und überschießender Marktkonzentration in den meisten einzelstaatlichen Märkten Lösungen zu entwickeln und mehr Wettbewerb und Innovation zu stimulieren.
- Sicherstellen, dass es keine staatliche Beihilfe für Investitionen in fossile Brennstoffe gibt, mit denen zukünftige Kosten und wirtschaftliche Anfälligkeit einzementiert werden.
- Schaffung begrenzter Ausnahmen und Anreize für Länder, ihre energieintensiven Industrien für eine kohlenstoffarme Zukunft umzuwandeln.

Nachstehend werden Empfehlungen gegeben für detaillierte Änderungen an drei Bereichen im Richtlinienentwurf: Senkung der Kosten für Dekarbonisierung und Resilienz, Förderung der Liberalisierung und des neuen Marktwachstums; Gewährleistung kohlenstoffarmer Investitionen.

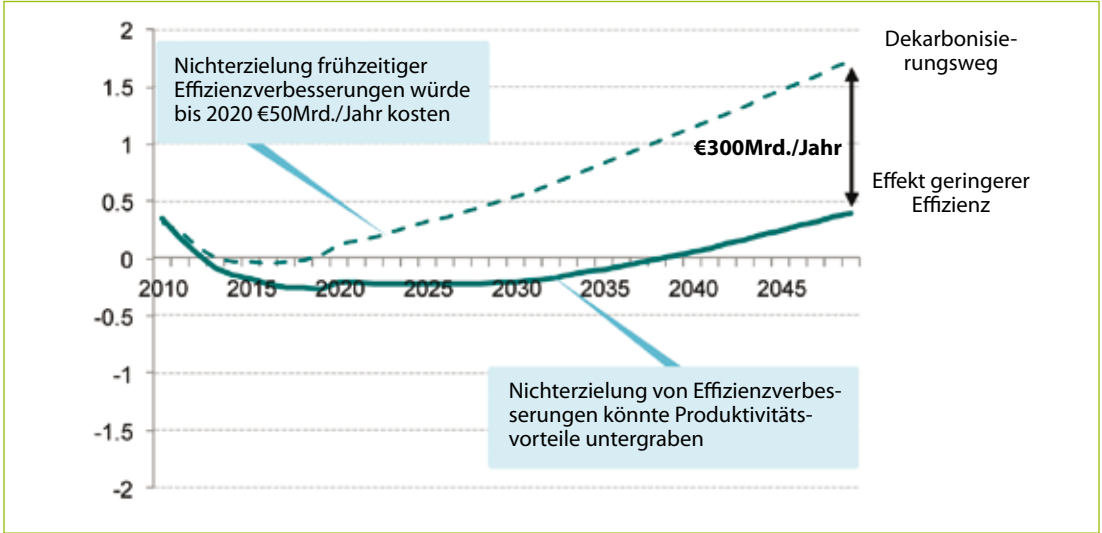
3.2 Senkung der Kosten für Dekarbonisierung und Resilienz

Empfehlung 1
Energieeffizienz von Gebäuden

Chance: Energieeffizienz-Märkte leiden unter mehreren gut bekannten und quantifizierten Fehlentwicklungen des Marktes, die eine Erhöhung der Kosten für Konsumenten und eine Schwächung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit zur Folge haben. Die wirksame Nutzung kosteneffizienter Energie-Effizienzpotentiale in europäischen Gebäuden könnte mehr als € 50 Milliarden pro Jahr einsparen (Abbildung 4). Die jährlich für die Erreichung der Europa 2020 Effizienzziele erforderliche Investition liegt schätzungsweise bei € 35-65 Milliarden, kann jedoch aktuell nicht geleistet werden.

Analyse: Die Erfahrung aus bestehenden Programmen im Vereinigten Königreich, in Deutschland, Frankreich und anderswo zeigen auf, dass erhebliche öffentliche Finanzierung und Unterstützung erforderlich sind, um den erforderlichen Nachrüstungsgrad zu erzielen, wobei erfolgreiche Maßnahmen im Vorfeld 20-40% öffentliche Unterstützung benötigen. Dies hängt jedoch teilweise mit der Lösung von Problemen der Energiearmut und ärmerer Verbraucher zusammen. Die Mitgliedstaaten hatten Probleme wenn es darum ging, staatliche Beihilfen für größere Projekte zu erhalten und es traten dort Verzögerungen auf wo Projekte mit anderen sozialen Reformen kombiniert wurden.

Abbildung 4: Kosten der Nichterzielung von Energieeffizienz für die europäische Wirtschaft; BIP-Unterschied vom Basiswert (%)



Quelle: Roadmap 2050, European Climate Foundation, 2010

Empfehlung: Gruppenfreistellung für alle Energieeffizienz-Programme, die bei der Europäischen Kommission als Teil der Energieeffizienz-Aktionspläne der Mitgliedstaaten angemeldet wurden. Vor möglichem Missbrauch der Energieeffizienz-Gruppenfreistellung soll über strengere Ex-post-Durchsetzungsverfahren gewacht werden.

Empfehlung 2

Technologiespezifische Förderung für erneuerbare Energietechnologien

Chance: Alle Analysen zeigen, dass der Weg Europa in die Dekarbonisierung eine weitere Steigerung bei der Nutzung erneuerbarer Technologien in dem Maße erfordern wird, in dem die Länder ihren Energiesektor dekarbonisieren. Eine Investition von € 35-45 Milliarden/Jahr wird benötigt, um die EU-Ziele im Bereich erneuerbare Energie bis 2020 zu erreichen. Im Zusammenhang mit verschiedenen technischen Reifegraden und den Unterschieden zwischen Ländern deuten Analysen daraufhin, dass technologieneutrale und/oder preisgesteuerte Instrumente nicht immer effizient sind und in Wirklichkeit für Verbraucher zu hohen Kosten und Risiken führen können. Die Länder müssen die Fähigkeit bewahren, den kostengünstigsten Mix aus Preis und technologiespezifischen Instrumenten zu nutzen, die den nationalen Gegebenheiten entsprechend entwickelt sind.

Analyse: Ein europaweit einheitlicher Kohlenstoffpreis ist kein ausreichendes Instrument zur Ankurbelung der für die Dekarbonisierung nationaler Energiesektoren und die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit erforderlichen Investition. Der tatsächlich erforderliche Preis, um auf mitgliedstaatlicher Ebene wirksame Dekarbonisierungspfade voranzutreiben, unterscheidet sich stark auf Grund unterschiedlicher Dekarbonisierungsziele, dem unterschiedlichen Alter der installierten Infrastruktur und der erneuerbaren Ressourcenverfügbarkeit der Länder. Sogar auf einzelstaatlicher Ebene ist ein einheitlicher technologieneutraler Kohlenstoffpreis nicht immer ein effizientes Instrument zur Ankurbelung von Investitionen, selbst in ausgereifte Technologien. Preisgesteuerte Instrumente erzielen oft unerwartet zusätzliche Gewinne für vorhandene Erzeugungsanlagen und können die übermäßige Nutzung von Gas zur Erreichung kurzfristiger CO₂-Ziele ankurbeln. Preisgesteuerte Preisszenarien haben sich in einer Reihe von europäischen Ländern gegen-

über Nachfrage-, Technologie- und Preisschocks als weniger resilient erwiesen (*Abbildung 5*). Die Erzielung eines möglichst kostengünstigen Ergebnisses verlangt aktives nationales Risikomanagement des Wandels in einen emissionsarmen Stromsektor, d.h. die Verwendung technologiespezifischer Instrumente, um im Bereich erneuerbarer Energie einen kontinuierlichen Zustrom an Investitionen ins System zu sichern.

Empfehlung: Der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen soll nicht versuchen, eine Präferenz für die Nutzung von Preis- oder Technologiestützungsmechanismen festzulegen. Die Leitlinien sollten von der Annahme ausgehen, dass Anreizmaßnahmen für erneuerbare Energien, die Bestandteil einer langfristigen möglichst kostengünstigen nationalen Dekarbonisierungsstrategie sind, mit staatlichen Beihilfen vereinbar sind.

Überlegungen hinsichtlich der Vereinbarkeit von Stützmaßnahmen für erneuerbare Energien mit staatlichen Beihilfen sollten nicht auf breit gefasste Zugänge wie „Technologieneutralität“ begründet sein, sondern müssen vielmehr die legitime Zielsetzung berücksichtigen, akzeptable Preisstabilität in unterschiedlichen Dekarbonisierungs-, Nachfrage-, Technologieverfügbarkeits- und Treibstoffpreisszenarien sicherzustellen.

Empfehlung 3

Unterstützung der transformativen Ressourceneffizienz

Chance: Europa sieht sich mit steigenden Importkosten für Ressourcen und in diesem Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Auswirkungen von Ressourcenpreis- und Verfügbarkeitsschwankungen konfrontiert. Als Folge des anhaltenden Wachstums der Schwellenländer und der Auswirkungen des Klimawandels werden diese Belastungen steigen. Anreize zur effizienteren Nutzung von Ressourcen in Produktion und Konsum sind für die Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz und der Resilienz gegenüber Trends der Zukunft entscheidend.

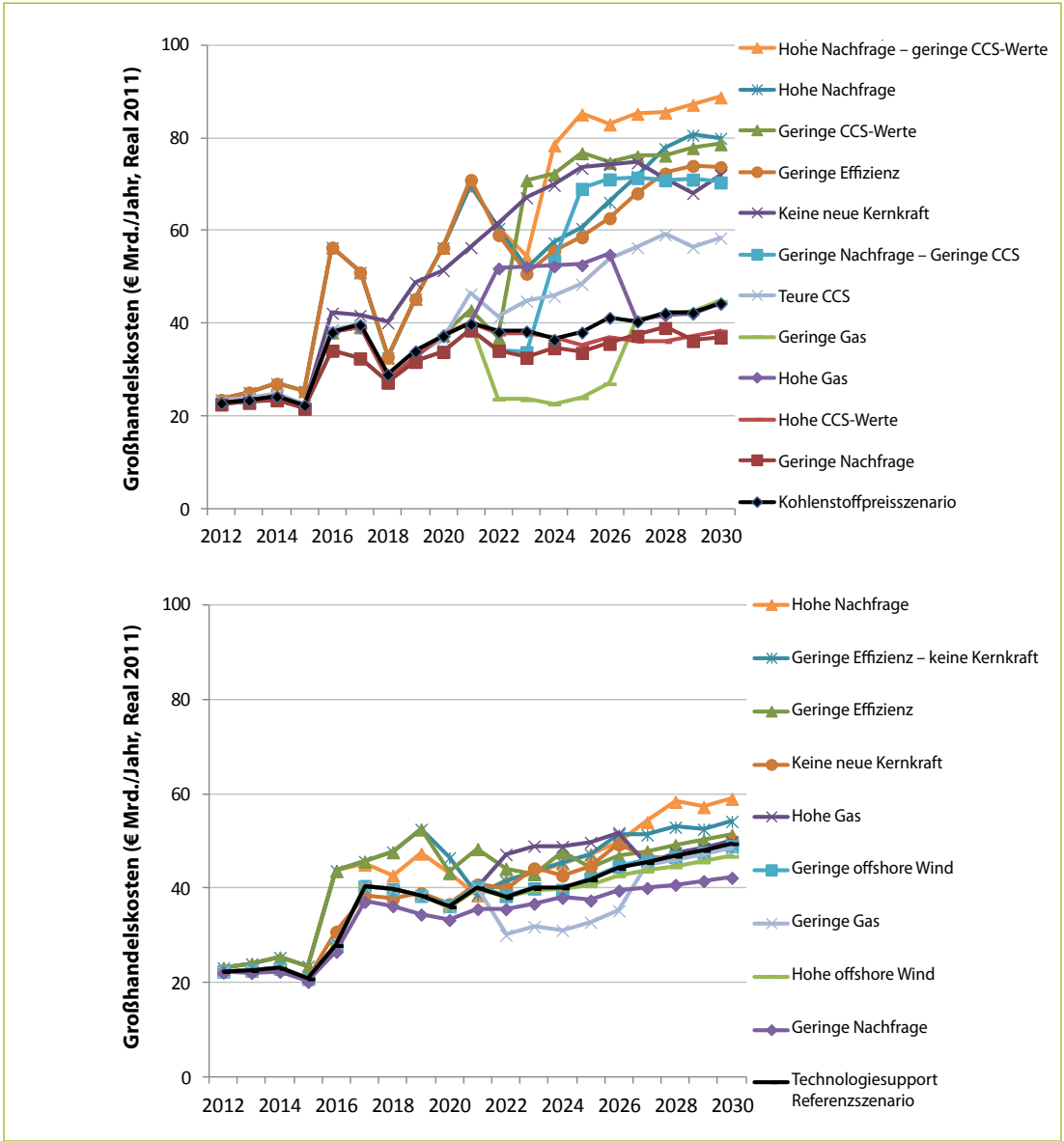
Analyse: Die Verwirklichung von Ansätzen mit höherer Ressourceneffizienz erfordert oft einen systemischen Wandel im Hinblick auf die Bereitstellung von Gütern und Leistungen; zum Beispiel für die Einsparung von Material und Wasser durch Design, Materialsubstitution und Neudefinition

der Dienstleistung. Um das Risiko hoher zukünftiger Kosten zu vermeiden, müssen ressourceneffiziente Alternativen und Substitute durch die Schaffung einer Nachfrage mittels direkter Anreize in der öffentlichen Beschaffung, Steuerbegünstigungen und öffentliche Unterstützung der transformativen Investitionen attraktiver gemacht werden. Diese Unterstützungsmechanismen zur Nachfrageschaffung können die Genehmigung staatlicher Beihilfen erfordern, da sie für bestimmte Marktabschnitte Präferenzen schaffen und möglicherweise anfänglich nicht für alle Unternehmen zugänglich sind.

Empfehlung: Erfassung einer neuen Bestimmung, die besagt, dass die Unterstützung ressourcenintensiver Industrien im Allgemeinen nur dann berücksichtigt wird wo dies explizit Teil einer nationalen Politik oder eines Plans ist, sich der Thematik langfristiger wirtschaftlicher Ziele vom Volatilitätsrisiko bei Ressourcenpreisen und der Versorgung mit Ressourcen zu widmen.

Diese Ausnahmen wären nur für Interventionen verfügbar, die für ein bestimmte beliebige Aktivität sehr deutliche Einsparungen bei der Ressourcennutzung unterstützen (zum Beispiel mehr als

Abbildung 5: Großhandelsstromkosten in einem gaslastigen (oben) und einem auf erneuerbare Energieträger ausgerichteten (unten) System unter Berücksichtigung verschiedener Abhängigkeiten, Großbritannien, 2012-2030 (Mrd. €)



Quelle: E3G/ Baringa 'Risk managing power sector decarbonisation in the UK', 2012.

50%) und der zugrunde liegende Plan müsste die klare Analyse zukünftiger nationaler wirtschaftlicher Auswirkungen enthalten, auf deren Bewältigung diese Interventionen abzielen.

3.3 Vorantreiben der Liberalisierung und des neuen Marktwachstums

Empfehlung 4

Investitionen in das Stromnetz für saubere Energie

Chance: Das europäische Elektrizitätsnetz ist nicht ausreichend vernetzt und verursacht für Verbraucher höhere Kosten als nötig. Die Verwirklichung eines optimalen europäischen Stromnetzes würde den Wettbewerb ankurbeln, die gemeinsame Nutzung der kostengünstigsten erneuerbaren Energieressourcen Europas gestatten und dem Verbraucher bis zum Jahr 2030 € 426 Milliarden einsparen.¹⁴

Analyse: Die nicht ausreichende Vernetzung des europäischen Stromnetzes ist das Ergebnis von Zutrittsbeschränkungen zu den nationalen Märkten, der Macht etablierter Unternehmen, Planungsschwierigkeiten und Anreizen für Regulierungsbehörden, welche die Bedeutung der Vernetzung und strategischer Infrastruktur unterbewerten. Viele dieser Probleme wurden durch das Dritte Energiepaket und die transeuropäische Energieinfrastruktur-Verordnung gelöst (wie etwa Entbündelung und Vorteilsausgleich). Es wurden aber nicht alle Probleme, deren Lösung erforderlich ist, um ein optimales Netz und einen vernetzten, wettbewerbsfähigen Markt zu entwickeln, geklärt. Laut Schätzungen sind für diese Investitionen bis zum Jahr 2020 € 180 Milliarden und darüber hinaus noch wesentlich mehr, erforderlich.

Die meisten Übertragungsleitungen sind regulierte Kapitalanlagen, das Grünbuch über staatliche Beihilfen schlägt jedoch eine Entwicklung hin zur Finanzierung von Infrastruktur durch den Kapitalmarkt vor. Aktuell gibt es aber nur schwache Anreize für Großinvestition, die für die Netzintegration erneuerbarer Energie in großem Umfang erforderlich sind, um die Entwicklungsziele des Europa 2030 Fahrplans zu erreichen. Investitionen beginnen oft erst in einem Zeitraum von 10-30 Jahren Gewinne abzuwerfen und angesichts der Unsicherheit bezüglich der Kosten für saubere Zukunftstechnologien – folglich auch bezüglich des optimalen Energiemixes und der Standorte in Europa – wird die Sicherung von Erträgen in diesem Zusammenhang mit großem Risiko verbunden sein. In einer jüngsten Analyse der Übertragungsnetzbetreiber zeigt sich, dass die Bilanzen auch diesen nicht erlauben, Investitionen dieser Größenordnung zu tätigen. Angesichts langer Zeiträume und künftiger Unsicherheiten, wird es oft eine optimale Kostensenkungsstrategie darstellen, manche Leitungen mit zusätzlichen Kapazitäten auszurüsten, um mittel- und langfristig (2025-2045) den Zugang zu potenziell kostengünstigerer sauberer Energie zu ermöglichen. In Anbetracht der für die Errichtung großer Versorgungsnetzinfrastruktur erforderlichen Zeit müssen diese Investitionen in den nächsten 5-10 Jahren genehmigt werden. Öffentliche Stützungsmaßnahmen – einschließlich Kredite, Projektanleihen, Zuschüsse und Instrumente der Risikoteilung – werden in ganz Europa vorgeschlagen, um diese Probleme zu lösen. Es besteht allerdings die Gefahr, dass sie aufgrund der übermäßig strikten Anwendung von staatlichen Beihilferegeln ausgeschlossen werden.

Demgegenüber könnten manche Länder zum Ziel haben, die EU-Dekarbonisierungsziele zu unterminieren, in dem sie Energie aus Kohlekraftwerken mit hohem Schadstoffausstoß von außerhalb des durch das europäische Emissionshandelssystem regulierten Gebiets importieren. Dies verursacht Marktverzerrungen und unterminiert das gemeinsame Interesse der EU, den Kohlenstoffausstoß zu reduzieren und sollte daher ausdrücklich von staatlicher Beihilfe ausgeschlossen sein.

Empfehlung: Im Falle von Vernetzungsinvestitionen für den Zugang zu erneuerbaren Energieressourcen und für eine Verbesserung der Netzstabilität mit einem höheren Anteil an erneuerbaren Energieszenarien sollte ausdrücklich von der Vereinbarkeit mit staatlichen Beihilfen ausgegangen werden. Die Verhältnismäßigkeit der Intervention sollte durch eine Analyse der Investitionsauswirkungen bis 2050 auf verschiedene Dekarbonisierungs- und Technologieszenarien geprüft werden.

Es muss hingegen klar sein, dass es keine staatliche Beihilfe für Investitionen in Elektrizitätsinfrastruktur gibt, die das Ziel der Erschließung von Kohleenergiequellen verfolgen, die sich außerhalb der durch das europäische Emissionshandelssystem regulierten Zone befinden.

14 Siehe Roadmap 2050, European Climate Foundation, 2010 <http://www.roadmap2050.eu/>

Empfehlung 5

Nachfrageseitige Strommärkte

Chance: Stromnetzbetreiber müssen zwischen Stromangebot und -nachfrage stets ein Gleichgewicht halten, um für Systemnutzer eine stabile und verlässliche Versorgung aufrecht zu erhalten. Historisch wurde das ständige Gleichgewicht hauptsächlich durch Veränderungen der Versorgung gewährleistet, während Stromverbraucher als passive Akteure galten. Neue Verbrauchsmuster, die Entwicklung regionaler Märkte, so wie die Verfügbarkeit neuer Technologien, wie etwa intelligente Messgeräte, Speicherungs- und Nachfragemanagementsysteme, ermöglichen jedoch flexiblere Ansätze für die Abstimmung von Angebot und Nachfrage in der Zukunft. Die Europäische Kommission hält „möglichen Demand-Side-Response auf EU-Ebene für enorm“, mit dem Potential „rund 10% der Spitzenlasten in der EU“ zu reduzieren. Sie stellt auch fest, dass die Nachfrageseite in den Märkten „aktuell unzureichend genutzt“ wird.

Traditionelle Elektrizitätsmärkte haben Nachfragesenkung und Flexibilität nicht als Möglichkeit zur Regelung der Systemstabilität und Kostensenkung zu schätzen gewusst. Schätzungen legen nahe, dass selbst die moderate Nutzung von Laststeuerungsmöglichkeiten (Demand Response) in ganz Europa 7% der Systemkosten bis 2030 einsparen könnte und dass selbst die teilweise Nutzung des Potentials für kosteneffiziente Stromeinsparungen im selben Zeitraum 14% der Systemkosten einsparen könnte.¹⁵

Analyse: Die Schaffung effizienter nachfrageseitiger Märkte ist durch eine Kombination aus ordnungspolitischen Versäumnissen und Fehlentwicklungen des Marktes blockiert gewesen. Regulierungsbehörden haben sich zur Gewährleistung von Systemsicherheit traditionell an Stromversorgungsunternehmen gewandt, um ihnen durch die Bezahlung von flexiblen und zusätzlichen Erzeugungskapazitäten Systemsicherheit zu bieten. Diese Märkte waren generell für die meisten Unternehmen, welche die Nachfrage reduzieren konnten oder für Lieferanten aus dem Ausland, nicht zugänglich oder zu riskant. Dem gegenüber sind Systeme für die Förderung kosteneffizienter Laststeuerung und Speicherung in den Vereinigten Staaten in sowohl liberalen als auch regulierten Systemen üblich. Viele EU-Länder sind damit

beschäftigt, als Reaktion auf zusätzliche Anforderungen auf die Stabilität der Systeme durch den weiter verbreiteten Einsatz intermittierender erneuerbarer Energieträger, neue Kapazitätsmarktmechanismen zu entwickeln. Staatliche Beihilfen für diese Mechanismen bedürfen einer Genehmigung und es ist unerlässlich, dass diese *fair und gleichberechtigt* Anreize für die kostengünstigste Versorgung durch angebotsorientierte Anbieter, Laststeuerungs-Anbieter, nachfragesenkende Anbieter und Speicheranbieter, bieten. Dies wird spezifische Instrumente erfordern, die zu den Geschäftsmodellen der nachfrageseitigen Anbieter passen und kann keinem universellen, für alle geltenden Ansatz überlassen werden, der im Sinne etablierter angebotsseitiger Anbieter gestaltet ist.

Angesichts der Unausgereiftheit der Märkte und einiger Technologien in diesen Bereichen, sollten die Mitgliedstaaten in der Lage sein, ähnliche Marktentstehungs- und Technologieanreize zu gewähren wie früher angebotsseitig zur Anwendung gekommen sind, etwa Energieeffizienz-Einspeisevergütungen sowie Förderpreise für die Kapital- und Versorgungsketten in diesen Bereichen.

Empfehlung: Umsetzung der Empfehlung im Grünbuch, wonach die Genehmigung von Kapazitätsmechanismen abhängig ist von der vollständigen Eingliederung von Laststeuerung, Nachfragesenkung und Vernetzung auf fairer und gleichberechtigter Basis, auch durch besondere Regelungen zur Unterstützung der Marktentwicklung.

Vorschriften über staatliche Beihilfen sollten die Unausgereiftheit von nachfrageseitigen Sektoren anerkennen und die Vereinbarkeit mit einer Reihe von Stützmaßnahmen signalisieren, die für die Schaffung neuer Märkte erforderlich sind und dafür die Kostenkurve der Technologien zu senken.

Empfehlung 6

Unterstützung für Umgestaltung und Wandel in emissionsintensiven Branchen

Chance: Es gibt Bedarf an einer aktiven Politik zur Handhabung sozialer Auswirkungen des Wandels, zum Vorantreiben der Innovation in Bereichen mit hohem CO₂-Ausstoß und zur Maximierung der industriellen Vorteile für EU-Unternehmen, die in

¹⁵ Siehe Roadmap 2050, European Climate Foundation, 2010, <http://www.roadmap2050.eu/>

den € 4 Billionen schweren emissionsarmen Weltmarkt für emissionsarme Waren und Dienstleistungen exportieren. Während der Transformation zu einer emissionsarmen und resilienten Wirtschaft Arbeitsplätze schaffen wird, gehen hunderttausende Arbeitsplätze im fossilen Energieträgerbereich verloren (siehe Abbildung 6). Energieintensive Sektoren (Stahl, Beton, Chemikalien, Glas, usw.) werden in einer Zeit, in der die Kapitalintensität der Wirtschaft zunimmt, ein Ansteigen der Nachfrage erleben, müssen aber letztlich zu emissionsarmen Herstellern werden. Diese Unternehmen fürchten während der Transformation den Verlust von Marktanteilen durch Konkurrenz aus Ländern mit niedrigen Energiekosten.

Analyse: Bis dato haben Bedenken hinsichtlich des Wettbewerbs bedeutet, dass energieintensive Industrien entweder gänzlich oder teilweise von den meisten Kohlenstoffpreissetzungsprogrammen auf einzelstaatlicher oder EU-Ebene ausgenommen waren. Diese Ausnahmen sind zu großzügig, denn die Analyse zeigt, dass der Wettbewerbsdruck in den meisten Bereichen relativ gering ist (ausgenommen Aluminium, Stahl, Raffinerien und manche Chemikalien).¹⁶ Darüber hinaus haben Ausnahmen das Niveau technischer Innovation in diesen Bereichen eingeschränkt und Anreize für Alternativen oder Substitute zu energieintensiven Produkten in der Versorgungskette entfernt. So auch etwa das Ersetzen von Stahlbeton durch Holz und die reduzierte

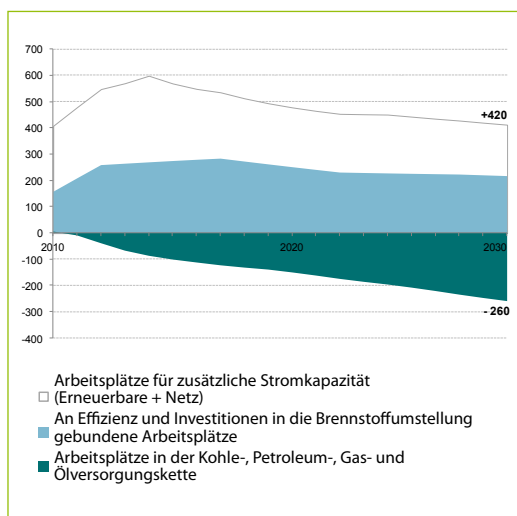
Verwendung von emissionsreichen Materialien aufgrund von ausgefeilten Designmethodologien.

Die Mitgliedstaaten werden weiterhin Ausnahmen anwenden und diese Industrien in den kommenden Jahrzehnten weiterhin unterstützen. Es besteht auch die legitime Notwendigkeit, die sozialen Kosten der Transformation von den Unternehmen mit hohen CO₂-Emissionen unabhängig zu machen, die nicht in der Lage sein werden zu überleben und sich in einer emissionsarmen Welt einzugliedern.

Die Anwendungsdisziplin bei staatlichen Beihilfen sollte gewährleisten, dass Übergangsstützungen nicht verwendet werden, um nicht tragfähige Industrien zu stützen oder den Wandel zu emissionsarmen Prozessen zu verzögern, was für Bürger und Verbraucher die Kosten dadurch erhöht, dass damit anderswo teurere Einsparungen in der Wirtschaft erforderlich werden.

Gezielte Anreize welche transformative Veränderungen in Produkten, Prozessen und Dienstleistungen in Richtung CO₂- und ressourcenarmer Nutzung fördern, sollten jedoch als Teil eines Dekarbonisierungs-Gesamtplans erlaubt sein – anstatt als Ad-hoc-Interventionen. Nur Anreize für ehrgeizige Aktivitäten sollten erlaubt sein und sollten wie übergangsmäßige Innovationsförderungen behandelt werden, ähnlich den frühen erneuerbare Energieeinspeisetarife.

Abbildung 6: Arbeitsplatzänderungen auf Grund der Dekarbonisierung in verschiedenen Bereichen (in '000s)



Quelle: Oxford Economics, European Climate Foundation (2011)

Empfehlung: Die Leitlinien sollten eine allgemeine Annahme enthalten, wonach Bereiche und Unternehmen mit hohem CO₂-Ausstoß im Allgemeinen keine staatliche Beihilfe erhalten, mit Ausnahme von vorübergehenden sozialen Übergangsförderungen oder wo dies Teil eines ausdrücklichen langfristigen Plans ist, für emissionsarme (mit Ausnahme von Kernkraft, Kohlenstoffbindung und -speicherung) und ressourceneffiziente Produkte, Prozesse und Dienstleistungen Anreize zu schaffen.

16 Siehe *Climate Strategies' Carbon pricing and its future role for energy-intensive industries*, März 2013.

3.4 Sicherung kohlenstoffarmer Investitionsflüsse

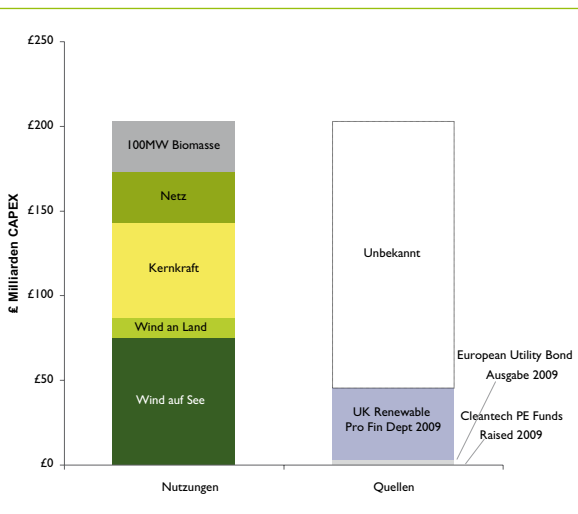
Empfehlung 7

Förderung durch öffentliche Banken für grüne Investitionen

Opportunity: Der Übergang Europas zu einer emissionsarmen Wirtschaft wird bis 2020 kumulative Investitionen von € 1,4-2 Billionen erfordern.¹⁷ Sogar ohne die Finanzkrise würde dies eine Verdopplung der Investitionskapazität im Elektrizitätssektor erforderlich machen. Angesichts des Zusammenbruchs langfristiger Kreditvergaben durch Banken ist es entscheidend, neue und innovative Finanzstrukturen zu entwickeln – auch von staatlichen Bankinstrumenten – welche die Investition in CO₂-arme Technologien zu den geringstmöglichen Kosten für den Verbraucher und Steuerzahler antreibt (siehe Abbildung 7).

Analyse: Kohlenstoffarme Investitionen sind trotz großangelegter Interventionen durch öffentliche Banken wie EIB, KfW und UK Green Investment Bank zurückgegangen. Die Banken sind damit beschäftigt, ihre Bilanzen zu konsolidieren und langfristige Infrastruktur-Fremdfinanzierungen sind in großen Teilen Europas nicht zu erschwinglichen Kosten verfügbar. Darüber hinaus haben politische, technische und Neuheitsrisiken viele insti-

Abbildung 7: Investitionen des Vereinigten Königreichs in emissionsarme Infrastruktur für 2020 Ziele (£ Mrd. CAPEX)



Quelle: Hg Capital 2010

tutionelle Investoren im Bereich emissionsarmer Lösungen davon abgehalten, diese Investitionslücke zu schließen. Die Auswirkungen finanzieller Regelungen auf die Fähigkeit institutioneller Investoren, langlaufende Finanzprodukte zu halten, wird die Attraktivität langfristiger Investitionen in saubere Infrastruktur weiter reduzieren.

Regierungen haben auch erkannt, dass es ineffizient ist, privaten Investoren eine Prämie zu zahlen, um ihre Wahrnehmung der politischen Risiken im Bereich emissionsarmer Investitionen zu kompensieren (z.B. für erneuerbare Energie in Spanien). Es ist kosteneffizienter diese Risiken selbst durch staatliche Risikomanagementinstrumente abzudecken, wie etwa „First Lost Debt“ oder „Policy Risk Guarantees“.

Eine Welle finanzieller Innovation ist im Entstehen begriffen, um diese Probleme zu überwinden, mit EU-Projektanleihen, der UK Green Investment Bank und Diskussionen um eine französische grüne Bank. Aktuelle staatliche Beihilferegeln sind jedoch im Hinblick auf diese Institutionen äußerst restriktiv und verkennen die legitimen Kosteneinsparungen, die Regierungen durch das Gewähren von Direktfinanzierungen und Risikogarantien erzielen können. Es ist nicht nötig weitreichende „Belege“ dafür zu verlangen, dass das öffentliche Finanzwesen den privaten Bereich nicht ausschließt, da diese Banken, vor allem in Zeiten von Sparmaßnahmen, auf eine Beteiligung des privaten Sektors abzielen. Beihilferechtliche Anforderungen für jedes Finanzierungsprodukt, um den Mangel an verfügbaren privaten Finanzierungen zu demonstrieren, verursachen zusätzliche Transaktionskosten und Ineffizienzen in der Projekt-Pipeline und verlangsamen das Investitionswachstum.

Empfehlung: Öffentlichen Finanzinstituten und Produkten mit klarem emissionsarmen Zweck (ausgenommen Kernkraft und Kohlenstoffbindung und -speicherung) sowie Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen eines emissionsarmen Entwicklungsplans Gruppenfreistellung gewähren.

Die Verwirklichung von Interventionen zu geringeren Kosten sollte für ein öffentliches Finanzinstrument eine ausreichende Zielsetzung darstellen, selbst wenn private Finanzierung zu höheren Kosten verfügbar ist.

4. Abschließende Empfehlungen

Empfehlung 1 Unterstützung von Energieeinsparungen	■ Es soll die Vereinbarkeit von Energieeffizienz-Programmen anerkannt werden, die von der Europäischen Kommission als Teil der Energieeffizienz-Aktionspläne vorab geprüft wurden. ■ Überwachung eines möglichen Missbrauchs durch Ex-post-Durchsetzungsverfahren.
Empfehlung 2 Unterstützung von Erneuerbaren Energien	■ Berücksichtigung der legitimen Zielsetzungen der Sicherstellung einer akzeptablen Preisstabilität in ungewissen Dekarbonisierungs-, Nachfrage-, Technologieverfügbarkeits- und Treibstoffpreisszenarien bei der Beurteilung der Vereinbarkeit von Stützmaßnahmen für erneuerbare Energien mit dem Binnenmarkt – statt plumper „Technologie-neutralität“. ■ Es soll ausdrücklich davon ausgegangen werden, dass die Vereinbarkeit von Stützmaßnahmen für erneuerbare Energien dann gegeben ist, wenn sie als Bestandteil langfristiger nationaler Dekarbonisierungsstrategien bei der Europäischen Kommission vorangemeldet sind.
Empfehlung 3 Unterstützung der transformativen Ressourceneffizienz	■ Die Unterstützung ressourcenintensiver Industrien soll nur dann erlaubt sein, wenn dies im Rahmen einer nationalen Strategie zur Bewältigung langfristiger wirtschaftlicher Risiken, wie etwa der Belastung durch volatile Ressourcenpreise, klar definiert ist. ■ Es soll ausdrücklich verlangt werden, dass die nationale Strategie eine klare Analyse der zukünftigen wirtschaftlichen Auswirkungen staatlicher Interventionen enthält.
Empfehlung 4 Unterstützung der Stromnetzinfrastuktur	■ Netzstabilität in Szenarien mit hohen Anteilen erneuerbarer Energien und Zugang zu erneuerbaren Energieressourcen bei der Beurteilung der Vereinbarkeit der Infrastrukturbeihilfe als Zielsetzung anerkennen. ■ Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Beihilfe für Energieinfrastruktur unter Berücksichtigung langfristiger Auswirkungen in verschiedenen Dekarbonisierungs- und Technologieszenarien bis 2050. ■ Verbot jeglicher Beihilfe für Elektrizitätsinfrastruktur, die auf die Erschließung von Kohleenergiesressourcen von außerhalb der EU abzielt.
Empfehlung 5 Nachfrageseitige Strommärkte	■ Die Genehmigung von Beihilfen für Kapazitätssicherungsmechanismen abhängig machen von der Garantie einer fairen Behandlung der Nachfrageseite innerhalb der Mechanismen. ■ Bei der Beurteilung der Vereinbarkeit der Beihilfe mit Laststeuerung, Bedarfssteuerung, Speicherung und intelligenten Netzen, die Notwendigkeit erkennen, neue Märkte zu entwickeln und die Kostenkurve von Technologien zu senken.
Empfehlung 6 Wandel des emissionsintensiven Bereichs	Beihilfe in Bereichen mit hohem CO₂-Ausstoß nur im Rahmen von vorübergehenden sozialen Übergangsförderungen erlauben und nur dann wenn dies ausdrücklich als Bestandteil eines langfristigen Dekarbonisierungsplans definiert ist.
Empfehlung 7 Förderung durch öffentliche Banken für grüne Investitionen	Anerkennen der „Durchführung zu niedrigeren Kosten für die Gesellschaft“ als Zielsetzung bei der Beurteilung der Vereinbarkeit von öffentlichen Finanzinstituten und -instrumenten.

Über E3G

E3G ist eine unabhängige, gemeinnützige europäische Organisation, die im öffentlichen Interesse für den globalen Übergang zu einer nachhaltigen Entwicklung arbeitet.

E3G bildet sektorübergreifende Koalitionen, um sorgfältig definierte Ergebnisse zu erzielen, die aufgrund ihrer Fähigkeit Veränderungen herbeizuführen ausgewählt wurden. E3G arbeitet eng mit gleichgesinnten Partnern in Regierung, Politik, Unternehmen, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Medien, Stiftungen u.v.m. zusammen. Mehr Information finden Sie unter www.e3g.org

Third Generation Environmentalism Ltd (E3G)

47 Great Guildford Street
London SE1 0ES
Tel: +44 (0)20 7593 2020
Fax: +44 (0)20 7633 9032
www.e3g.org

© E3G 2013



Dieses Werk ist durch die Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 2.0 Lizenz geschützt.

Sie dürfen:

- dieses Werk vervielfältigen, verbreiten, öffentlich zeigen und aufführen.
- von diesem Werk abgeleitete Werke erstellen.

und zwar unter den folgenden Bedingungen:

- Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen.
- Sie dürfen dieses Werk nicht für kommerzielle Zwecke verwenden.
- Wenn Sie Inhalte dieses Werks ändern, überarbeiten oder als Ausgangspunkt für neue Inhalte verwenden, dürfen Sie die so erstellten Inhalte nur unter derselben Lizenz weitergeben.
- Im Falle einer Verbreitung müssen Sie anderen die Lizenzbedingungen, unter die dieses Werk fällt, mitteilen.
- Jede der vorgenannten Bedingungen kann aufgehoben werden, sofern Sie die schriftliche Einwilligung dazu vom Rechteinhaber erhalten.

Ihr Recht auf faire Nutzung bzw. andere Rechte sind von den obengenannten Bestimmungen in keiner Weise betroffen.



Die Transformation zu einer emissionsarmen und ressourceneffizienten Wirtschaft wird im nächsten Jahrzehnt einen deutlichen Anstieg von Investitionen, rasche Innovation und die Schaffung neuer Märkte in ganz Europa erfordern. Im Energiesektor allein würde sich das erforderliche Investitionsniveau verdoppeln müssen. Damit diese Transformation gelingt, müssen die Vorschriften über staatliche Beihilfen, die im Detail festlegen unter welchen Bedingungen Mitgliedstaaten ausgewählten Unternehmungen Beihilfe gewähren dürfen, neu gedacht werden.



Der vorliegende Bericht des Think-Tank E3G für die Grünen/EFA Fraktion im Europäischen Parlament beleuchtet die aktuellen Vorschriften über staatliche Beihilfen kritisch. Besonderes Augenmerk legt die Analyse auf die marktverzerrende Wirkung der Subventionen fossiler Industrien, die zum erklärten Ziel der EU, nämlich dem Übergang zu einer emissionsarmen Wirtschaft, offenkundig in Widerspruch stehen. Ebenso wenig gewährleistet die derzeit gültige Regelung dieselben Rahmenbedingungen für verschiedene Industriezweige in Europa.

Um aus dieser Sackgasse herauszukommen, legt E3G eine Reihe von Empfehlungen vor, die auf drei zentrale Ziele ausgerichtet sind: die Verringerung der Kosten für die Dekarbonisierung, die Förderung neuer Märkte und die Gewährleistung kohlenstoffarmer Investitionen. Der Bericht verweist auf eine Reihe von Prinzipien, welche der Reform der Vorschriften über staatliche Beihilfen zugrunde liegen müssen, wie etwa Flexibilität und die Notwendigkeit größtmögliche Kosteneinsparungen für Verbraucherinnen und Verbraucher in Europa zu erwirken. Nur im Rahmen eines derartig überarbeiteten Regelwerks könnten Mitgliedstaaten eine Rolle einnehmen, die den Übergang zu einer grünen Wirtschaft fördert und damit Europa ins Zentrum des Wandels hin zu einer ressourceneffizienten und emissionsarmen Wirtschaft rückt.



**GREEN EUROPEAN
FOUNDATION**

1 Rue du Fort Elisabeth, 1463 Luxembourg

Brussels office:

T +32 (2) 234 65 70 F +32 (2) 234 65 79

info@gef.eu www.gef.eu

www.greennewdeal.eu

