

ETS State Aid Guidelines

Eine Position des Industrieverbands Agrar e. V. – Oktober 2025

Der IVA möchte im Namen der europäischen Düngemittelindustrie auf ein dringendes Problem im Zusammenhang mit dem Entwurf der Europäischen Kommission zur Änderung der **Leitlinien für bestimmte staatliche Beihilfemaßnahmen im Rahmen des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach 2021** („EU ETS State Aid Guidelines“)¹ aufmerksam machen.

Mit Enttäuschung haben wir zur Kenntnis genommen, dass die aktuelle Version des Kommissionsvorschlags zur Überarbeitung der EU ETS State Aid Guidelines („der Vorschlag“) – entgegen der Zusage der Europäischen Kommission im **Aktionsplan für die chemische Industrie – die Düngemittelbranche von der Förderung ausschließen würde**.

Konkret bedeutet das, dass der Vorschlag Sektoren (wie die Düngemittelindustrie), bei denen indirekte Emissionen in die Berechnung der CBAM-Verpflichtungen von Importeuren einfließen, von staatlicher Beihilfe gemäß den ETS-Leitlinien ausschließt – unter der falschen Annahme, dass die Berücksichtigung indirekter Emissionen im CBAM für Düngemittel das Risiko der Carbon Leakage durch indirekte ETS-Kosten vollständig beseitigt. Das ist jedoch nicht der Fall, da sich die Auswirkungen der CO₂-Bepreisung auf die Stromkosten eines EU-Düngemittelherstellers und die CBAM-Verpflichtungen eines Importeurs grundlegend unterscheiden.

Kurz gesagt: EU-Hersteller zahlen immer den vollen CO₂-Preis, basierend auf dem höchstemittierenden Kraftwerk im Stromnetz, unabhängig von der tatsächlichen Emissionsintensität ihres Strombezugs. Importeure hingegen können niedrigere Durchschnittswerte oder anlagenbezogene Werte verwenden. Diese Unterschiede werden im beigefügten Dokument (Anhang I) näher erläutert.

Die Berücksichtigung indirekter Emissionen im CBAM verhindert nicht vollständig das Risiko der Carbon Leakage durch indirekte Emissionen. Daher bitten wir respektvoll darum, den Vorschlag zu überarbeiten: entweder durch vollständige Streichung von Absatz 8 oder durch eine Änderung, die eine gleichzeitige Anwendung von CBAM auf indirekte Emissionen bei Düngemitteln und die Beibehaltung der Förderfähigkeit im Rahmen der ETS-Leitlinien ermöglicht – mit den erforderlichen Anpassungen, damit beide Instrumente effektiv zusammenwirken.

Weitere Details finden Sie in den beigefügten Dokumenten:

- **Anhang I:** Erläuterung der Unterschiede in der CO₂-Kostenbelastung
- **Anhang II:** Vorschlag zur Änderung von Absatz 8

¹ Communication from the Commission: Guidelines on certain State aid measures in the context of the system for greenhouse gas emission allowance trading post-2021, OJ C 317, 25.9.2020, p. 5, as amended.

Anhang I Erläuterung der Unterschiede in der CO₂-Kostenbelastung

Düngemittel: Schlüssel zur Ernährungssicherheit in der EU

Die europäische Düngemittelindustrie ist ein zentraler Pfeiler der Ernährungssicherheit in Europa. Unsere Produkte ermöglichen es Landwirten, die landwirtschaftliche Produktion zuverlässig sicherzustellen. Diese Rolle wurde mehrfach von EU-Institutionen anerkannt – etwa in der Mitteilung zur Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit von Düngemitteln (2022)², im „Competitiveness Compass“ (2025)³ sowie in mehreren Entschlüssen des Europäischen Parlaments⁴⁵.

Trotz dieser Anerkennung bleibt die Branche besonders verwundbar gegenüber Energie- und Klimapolitik, dem Ausstieg aus fossilen Energien, der CO₂-Bepreisung und Unsicherheiten bei der Einführung von grünem Wasserstoff. Wir unterstützen die Klimaziele, betonen aber die Notwendigkeit gezielter Unterstützung und regulatorischer Klarheit, um Dekarbonisierung und Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen.

Die Auswirkungen hoher Energiepreise auf die Düngemittelbranche und die Rolle, die ihre Einbeziehung in die EU ETS-Leitlinien für staatliche Beihilfen bei der Linderung der Belastungen für unseren Sektor spielen könnte, wurden von der Europäischen Kommission im Aktionsplan für die chemische Industrie⁶ ausdrücklich anerkannt. Dort wurde zugesagt, die ETS-Leitlinien zu aktualisieren, um zusätzliche chemische Sektoren einzubeziehen.

Da die Düngemittelbranche in diesem Zusammenhang ausdrücklich als von falschen Annahmen zur CO₂-Bepreisung⁷ betroffen genannt wurde, war dies eine begrüßenswerte Entwicklung. Zudem wurden wir bei der letzten Überarbeitung der Leitlinien zu Unrecht von der Liste der beihilfeberechtigten Sektoren gestrichen, weshalb wir darauf gehofft haben, dass die Kommission diesen Fehler korrigiert.

Umso enttäuschender ist es, dass Düngemittel laut dem aktuellen Vorschlag weiterhin von staatlicher Unterstützung ausgeschlossen bleiben sollen. Obwohl wir laut Anhang des Vorschlags die Kriterien für eine Aufnahme in die Leitlinien erfüllen (dort sind Düngemittel als beihilfeberechtigter Sektor aufgeführt), schließt Absatz 8 des Vorschlags Sektoren aus, bei denen indirekte Emissionen in die CBAM-Verpflichtungen von Importeuren einfließen.

Dies betrifft die Düngemittelbranche, da Düngemittel in Anhang I der CBAM-Verordnung als CBAM-pflichtig gelistet sind, jedoch nicht in Anhang II, der nur Sektoren mit direkten Emissionen aufführt. Düngemittel sind somit ein Sektor, bei dem indirekte Emissionen unter CBAM fallen und daher laut Absatz 8 nicht beihilfeberechtigt sind.

² Communication from the Commission: *Ensuring availability and affordability of fertilisers*, European Commission, 9.11.2022, COM (2022) 590 final/2

³ Communication from the Commission: *A competitiveness Compass for the EU*, European Commission, 29.1.2025, COM (2025) 30 final, 14.

⁴ Communication from the Commission: *A European Chemicals Industry Action Plan*, European Commission, 8.7.2025, COM (2025) 530 final, 2.

⁵ European Parliament, *Resolution on the Availability of Fertilizers in the EU*, 16 February 2023, P9_TA(2023)0059; European Parliament, *Resolution on Ensuring food security and the long-term resilience of EU agriculture*, 14 June 2023, P9_TA(2023)0238.

⁶ *Id.*, 7.

⁷ *Id.* (stating that “[t]he current State aid framework does not include some chemical sectors. However, as the price assumptions made at the time no longer reflect the current market conditions, with prices now also affecting sectors like organic chemicals or fertilizers, the Commission will be the end of the year update the ETS State aid guidelines with the view to including, among others, additional chemical sectors”) (emphasis added).

Die vollständige Begründung für diesen Ausschluss ist unklar. Der Vorschlag und die begleitende Erläuterung⁸ deuten darauf hin, dass eine Doppelkompensation⁹ vermieden werden soll. Es gibt jedoch keine tatsächliche Überschneidung zwischen CBAM und ETS-Beihilfen. Eine Kohärenz beider Maßnahmen kann durch eine Anpassung der Struktur der Beihilfen im Rahmen der ETS-Leitlinien erreicht werden.

Ein zentrales Missverständnis scheint die Annahme zu sein, dass die Einbeziehung indirekter Emissionen in die „eingebetteten Emissionen“ importierter Düngemittel im Rahmen von CBAM das Risiko der Carbon Leakage durch indirekte ETS-Kosten vollständig beseitigt. Das ist aus mehreren Gründen nicht-zutreffend:

EU-Hersteller:

- Das Design des EU-Strommarkts – insbesondere das Merit-Order-Prinzip und die Grenzkostenpreisbildung – führt dazu, dass ein EU-Düngemittelhersteller immer einen Strompreis zahlt, der die vollen ETS-Kosten enthält, unabhängig vom Emissionsfaktor des tatsächlich gelieferten Stroms. Der Strompreis wird durch das letzte Kraftwerk bestimmt, das die Nachfrage deckt – meist ein CO₂-intensives Kraftwerk, das ETS-Kosten zahlt. Das bedeutet: Der Strompreis basiert nicht auf dem Durchschnittswert des Netzes oder dem spezifischen Lieferanten, selbst wenn dieser erneuerbare Energien liefert.

EU-Importeure:

- Die CBAM-Methodik erlaubt Importeuren von Düngemitteln Flexibilität bei der Berechnung der indirekten CO₂-Kosten. Sie können entweder:
 - den Durchschnittswert des Stromnetzes im Herkunftsland (Standardwerte) oder
 - den tatsächlichen Emissionswert des gelieferten Stroms (z. B. über PPAs oder direkte technische Verbindung) melden.

Beide Optionen führen zu deutlich geringeren Kosten als unter dem EU ETS. Importeuren wird niemals der CO₂-Preis des höchstemittierenden Kraftwerks ihres Herkunftslandes berechnet.

Ein EU-Hersteller zahlt den CO₂-Preis des höchstemittierenden Kraftwerks, während ein Importeur mit Standardwerten den Durchschnittswert des Herkunftslandes zahlt.

Ein EU-Hersteller mit einem PPA für erneuerbare oder nukleare Energie zahlt trotzdem den CO₂-Preis des höchstemittierenden Kraftwerks, während ein Importeur mit PPA für erneuerbare Energie gar keine indirekten CO₂-Kosten zahlt.

SCHLUSSFOLGERUNG

Diese Beispiele zeigen deutlich: Die Einbeziehung indirekter Emissionen in CBAM **reicht nicht aus**, um das Risiko der Carbon Leakage durch indirekte ETS-Kosten zu beseitigen. Sektoren, die unter CBAM indirekte Emissionen melden müssen, sollten **nicht automatisch von staatlicher Unterstützung ausgeschlossen** werden – zumindest **nicht, bevor die Methodologien für die CO₂-Bepreisung zwischen EU-Produzenten und Importeuren harmonisiert sind**.

Bis dahin sollten Düngemittel **förderfähig für ETS-Beihilfen für indirekte Emissionen** bleiben, und die Struktur der Beihilfen sollte so angepasst werden, dass **beide Instrumente kohärent und gerecht** angewendet werden können.

⁸ Explanatory Note to the Targeted Review of Certain Elements in the ETS State Aid Guidelines Post-2021, European Commission.

⁹ The Proposal mentions the need to avoid “an overlap” and to “ensure consistency” between both CBAM and ETS State Aid (Paragraph 8). The Explanatory Note the need “[t]o maintain constancy”. Neither of the documents explain what exact overlap or inconsistency would consist of, if both measures were to apply concurrently.

Anhang II – Änderungsvorschlag für Absatz 8:

Um Maßnahmen zur Kompensation indirekter Emissionskosten und die Verpflichtung zur Abgabe von Zertifikaten im Rahmen des EU-CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) gemäß Verordnung (EU) 2023/956 zu harmonisieren, sollten finanzielle Maßnahmen für Sektoren oder Teilsektoren, die in Anhang I der Leitlinien aufgeführt sind und deren indirekte Emissionen unter den Produktumfang des CBAM fallen, angepasst werden, um Konsistenz zwischen den ETS-Leitlinien nach 2021 und dem CBAM sicherzustellen.