

DEBRIV-Stellungnahme

zum Leitlinienentwurf der EU-Kommission für staatliche Beihilfen für Klima, Umweltschutz und Energie (CEEAG) 2022

Mit Blick auf die im Leitlinienentwurf unter Beihilfegruppe 4.12. angesprochenen Beihilfen für die Stilllegung von Kohle, Torf und Ölschiefer nehmen wir wie folgt Stellung:

Um die durch den vorzeitigen Kohleausstieg drohenden wirtschafts- sowie sozialpolitischen Strukturbrüche bei den betroffenen Unternehmen und Regionen zu vermeiden, hat Deutschland nach langen und intensiven Diskussionen mit allen betroffenen Stakeholdergruppen in der Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (KWSB) im Kohleverstromungsbeendigungsgesetz einen schrittweisen Ausstieg aus der deutschen Stein- und Braunkohleverstromung bis spätestens 2038 festgelegt. Weitere Mitgliedstaaten v.a. in Osteuropa stehen vor ähnlichen Entscheidungen.

Da vorzeitige ordnungsrechtliche Stilllegungen von genehmigten Kraftwerken und Tagebauen immer Eingriffe in geschützte Eigentumsrechte darstellen und regelmäßig mit zusätzlichen Kosten verbunden sind, ist eine staatliche Entschädigung der betroffenen Unternehmen die zwingende Folge.

Es ist daher grundsätzlich zu begrüßen, dass die EU-Kommission in ihrem zur Konsultation gestellten Entwurf der KUEBILL ein eigenes Kapitel für die Fallgruppe der zukünftigen vorzeitigen ordnungsrechtlichen Stilllegungen von Kohlekraftwerken vorsieht. In der konkreten Ausgestaltung sehen wir jedoch noch Nachbesserungsbedarf, um die mit den Leitlinien geplante Verbesserung der Vorhersagbarkeit sowie Rechts- und Planungssicherheit nicht zu konterkarieren:

- *Unklare Ausgestaltung des „kontrafaktischen Vergleichsszenarios“ (Rz. 373)*

Zur Überprüfung des Anreizeffektes der Beihilfe soll die vorzeitige ordnungsrechtliche Stilllegung mit einem kontrafaktischen („counterfactual“) Szenario ohne Abschaltverpflichtung verglichen werden. Dieses Alternativszenario soll auf „gerechtfertigten Annahmen auf Grundlage der prognostizierten Entwicklungen“ („justified assumptions in line with projected developments“) basieren und die „prognostizierten Kosten und Erlöse (“projected revenues and costs“) der Anlage berücksichtigen. Diese Kriterien sind zum einen unbestimmt und lassen zum anderen nicht erkennen, auf welchen Zeitpunkt die Kosten- und Erlösabschätzung abstellt und auf welcher Basis sie prognostiziert wird.

Angesichts der Dauer der europäischen Beihilfeprüfung und der Volatilität der Märkte ist aus Gründen der Rechts- und Planungssicherheit grundsätzlich auf den Zeitpunkt der Entschädigungsentscheidung des Mitgliedstaates abzustellen. Dies hat die EU-Kommission in ihrer Entscheidung zur Sicherheitsbereitschaft (C(2016)3124 final) auch anerkannt.

- *Neu eingeführter „Korrekturmechanismus“ führt zu Rechts- und Planungsunsicherheiten (Rz. 373 und 377)*

Zu begrüßen ist, dass die EU-Kommission anerkennt, dass Entschädigungszahlungen in vielen Fällen in einer Einzelfallbetrachtung durch die Kommission geprüft werden muss, die die entgangenen Gewinne sowie weitere Zusatzkosten für die Betreiber berücksichtigt.

Dagegen ist die Neueinführung eines „Korrekturmechanismus“ („correction mechanism“), der von den Mitgliedstaaten in den Fällen einzurichten ist, in denen die vorzeitig ordnungsrechtlich stillgelegte Anlage später als ein Jahr nach Erhalt der Entschädigung stillgelegt wird, mit dem Grundsatz der Rechts- und Planungssicherheit und damit der Vorhersehbarkeit nicht vereinbar.

Zunächst erscheint die gewählte 12 Monatsfrist willkürlich und ohne nachvollziehbaren sachlichen Anknüpfungspunkt. Strukturgefährdende Zwangstilllegungen von Kraftwerken und Tagebauen greifen nicht nur in die ökonomische Grundlage der betroffenen Unternehmen ein, sondern berühren auch fundamentale arbeits-, sozial- und wirtschaftspolitische Interessen der betroffenen Regionen – zumal dann, wenn wie in der Lausitz die Braunkohleindustrie den zentralen Beitrag für die regionale Wertschöpfung sowie direkter und indirekter Arbeitsplätze leistet. Um abrupte Strukturbrüche wie in den 1990er Jahren zu vermeiden, hat die deutsche Bundesregierung deshalb die Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (KWSB) mit Vertretern aller betroffenen Interessengruppen eingesetzt und auf der Grundlage ihrer Empfehlungen einen geordneten schrittweisen Ausstieg aus der Kohleverstromung in Deutschland einschließlich der erforderlichen Entschädigung im KVBG festgelegt. Die über 15 Jahrestranchen gestreckte Entschädigung der Kraftwerksbetreiber sollte zum einen die haushalterische Belastung verteilen und zum anderen den Unternehmen Investitionssicherheit geben.

Dies ist jedoch nur bei einer ex-ante Festlegung der Entschädigung möglich, da nur diese den betroffenen Unternehmen für die Zukunft eine von der EU-Kommission vorab zu prüfende, dann aber rechtssichere Finanzgrundlage gibt, auf der sie ihre Unternehmen neu ausrichten und neue Geschäftsmodelle auf- und ausbauen können. Genauso benötigen die Mitgliedstaaten haushalterische Planungs- und Rechtssicherheit für die Zukunft.

Schließlich dient die überprüfbare Entschädigungsvereinbarung zwischen Mitgliedstaat und betroffenen Unternehmen auch dazu, langfristige Gerichtsverfahren durch eine gütliche Einigung zu vermeiden. Dies hat die EU-Kommission bislang zu Recht anerkannt. Fehlende Rechts- und Planungssicherheit aufgrund der von der EU-Kommission vorgeschlagenen ex-post Anpassung der Entschädigung an zukünftige Entwicklungen durch „correction mechanism“ sind deshalb mit der notwendigen Rechts- und Planungssicherheit nicht vereinbar. Im Gegenteil würden betroffene Unternehmen angereizt, die mit dem Eingriff in geschützte Eigentumspositionen zwingend

erforderliche Entschädigung rechtssicher durch die nationalen Gerichte feststellen zu lassen. Die Gefahr einer Klagewelle wird noch dadurch verstärkt, dass angesichts der EU-Klimaschutzziele eine Vielzahl von Unternehmen in diversen EU-Mitgliedstaaten in absehbarer Zukunft von ordnungsrechtlich vorzeitigen Stilllegungen betroffen sein werden.

Schlussendlich muss das berechnete Interesse der Vermeidung einer Wettbewerbsverzerrung durch eine Überkompensation gegen das berechnete Interesse der betroffenen Unternehmen an Planungs- und Investitionssicherheit abgewogen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Auslöser der staatlichen Kompensation nicht wie typischerweise der Wunsch des Unternehmens nach dem Erhalt einer die unternehmerische Tätigkeit fördernden und ausweitenden klassischen Investitionsbeihilfe ist, sondern der Ausgleich für den Eingriff des Staates in geschützte Rechtspositionen und die Beendigung der bisherigen rechtmäßigen unternehmerischen Tätigkeit. Auch deshalb erscheint es in solchen Fällen unbillig, die naturgemäß vorhandenen Prognoserisiken einseitig den betroffenen Unternehmen aufzuerlegen.

Dies macht deutlich, dass das von der EU-Kommission vorgeschlagene Regel-Ausnahmeverhältnis von „correction mechanism“ und „exceptional circumstances“ für deren Abweichungen in diesen Fällen nicht sachgerecht ist.

- *Zwingende Berücksichtigung der Tagebaue (Rz. 367)*

In RZ. 367 ist die Streichung des Wortes „potentially“ notwendig, um klarzustellen, dass mit jeder Stilllegung nicht nur das Kraftwerk, sondern auch der damit verbundene Tagebau zu berücksichtigen ist. Durch die 1:1-Beziehung zwischen Kraftwerk und Tagebau sind die Tagebaue stets – nicht nur möglicherweise – von den Kraftwerksstilllegungen betroffen. Denn bei jeder Stilllegung ist nicht nur das Kraftwerk, sondern auch der damit verbundene Abbau und Nachsorge des Tagebaus zu berücksichtigen, sofern die Maßnahme nicht unter den Beschluss des Rates vom 10.12.2010 über staatliche Beihilfen zur Erleichterung der Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke fällt (RZ 383).

- *Unklarheit, ob die Entschädigung für außergewöhnliche Kosten auf nicht wettbewerbsfähige Kraftwerke und Tagebaue beschränkt werden soll (Rz. 380 ff.)*

Unklar ist darüber hinaus, ob eine Entschädigung von „außergewöhnlichen Kosten“ („exceptional costs“) auf nicht wettbewerbsfähige Kraftwerke und Tagebaue beschränkt werden soll. Dies gilt für alle Kostenpositionen des Annex II, insbesondere für die Sozial- und Umweltkosten.

So ist bereits unklar, was die EU-Kommission unter „nicht wettbewerbsfähige“ Kraftwerke versteht. Grund und Rechtfertigung für die Kostenerstattung ist jedoch nicht die Frage der Wettbewerbsfähigkeit, sondern allein der Nachteilsausgleich bzw. die Folgenabfederung für die ordnungsrechtlich erzwungene Stilllegung der betroffenen Anlagen. Hierzu gehören neben Umweltkosten u.a. auch die sozialen Kosten für vorzeitige Altersversorgung, Umschulungsmaßnahmen, etc., die ohne die vorzeitige Stilllegung nicht angefallen wären.

Wenn diese Kosten bereits in Fällen fehlender Wettbewerbsfähigkeit erstattet werden können, d.h. bei Stilllegungen ausgelöst durch die reinen Marktmechanismen, dann muss dies erst Recht in den Fällen gelten, in denen die Kosten durch ein gezieltes ordnungsrechtliches Eingreifen des Staates ausgelöst wurden.

Dies stellt bei Umweltkosten auch keinen Widerspruch zum allgemeinen umweltrechtlichen Verursacherprinzip dar, da unter die zu entschädigenden Kosten allein diejenigen Zusatzkosten fallen, die aufgrund der vorzeitigen Stilllegungen verursacht werden und nicht angefallen wären, wenn die Anlagen bestimmungsgemäß bis zum Ende ihres wirtschaftlichen Lebenszyklus betrieben worden wären.

Berlin, 29. Juli 2021