

Stellungnahme zum

Entwurf der EU-Kommission zu Leitlinien für staatliche Klima-, Umwelt- und Energiebeihilfen 2022¹

Vorbemerkung

Die Europäische Union hat sich mit dem Green Deal das Ziel gesetzt, bis 2050 die Klimaneutralität zu erreichen. Die Stahlindustrie, die für rund 30 Prozent der industriellen CO₂-Emissionen steht, kann dazu einen entscheidenden Beitrag leisten. Die etablierten Produktionsverfahren der Stahlindustrie sind mit prozessbedingt unvermeidbaren Emissionen verbunden, weshalb zur Umsetzung des Ziels der Klimaneutralität eine Umstellung auf CO₂-arme und perspektivisch klimaneutrale Technologien erforderlich ist.

Dieser Technologiewechsel ist mit erheblichen Investitionen und substanziellen Mehrkosten im laufenden Betrieb für die Stahlindustrie verbunden, die in einem intensiven internationalen Wettbewerb steht. Eine wirksame Anschubförderung für die Einführung und den Hochlauf der neuen Verfahren ist daher unverzichtbar, solange Märkte für grünen Stahl mit angemessenen und fairen Rahmenbedingungen noch nicht entwickelt sind. Gegenwärtig erlauben die für die Umstellung der Produktionsprozesse einschlägigen Beihilfavorschriften aufgrund der eingeschränkten Beihilfehöchstintensitäten jedoch nicht, diese in einem ausreichenden Umfang zu fördern. Der europäische Green Deal kann daher nur dann erfolgreich umgesetzt und die angestrebten Klimaziele können nur erreicht werden, wenn diesbezüglich der Beihilferahmen fundamental überarbeitet wird, damit eine schnelle und umfassende Förderung der Transformation der Stahlindustrie und anderer energieintensiven Industrien möglich wird.

Zugleich ist zu berücksichtigen, dass die Umstellung auf CO₂-arme Produktionstechnologien sich in Branchen wie der Stahlindustrie nicht schlagartig, sondern in einem langfristigen Prozess mit mehreren Stufen vollzieht, im Zuge dessen auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit herkömmlicher, noch CO₂-intensiv produzierender Anlagen gesichert und Carbon Leakage verhindert werden muss. Vor diesem Hintergrund müssen auch bestehende Entlastungen der energieintensiven Industrien, etwa durch entsprechende Regelungen in der Energiesteuerrichtlinie, zur Begrenzung von Umlagen zur Finanzierung erneuerbarer Energien oder auch Kompensationen der emissionshandelsbedingten Stromkostensteigerungen und Preissteigerungen infolge des Kohleausstiegs fortgesetzt werden können. Nur auf dieser Grundlage ist die langfristige Transformation zu einer klimaneutralen Produktion möglich.

¹ Draft COMMUNICATION FROM THE COMMISSION „Climate, Energy and Environmental State aid guidelines 2022“ (CEEAG)

Es ist zu begrüßen, dass die EU-Kommission die Bedeutung des Beihilferahmens für den Green Deal und die Transformation ausdrücklich anerkennt, sowohl durch einen Vereinbarkeitstatbestand „Verringerung oder Vermeidung von Emissionen aus Industrieprozessen“ (Randnummer 74.) als auch durch die Anerkennung der Notwendigkeit von Belastungsbegrenzungen bei Abgaben und Umlagen auf den Stromverbrauch (Randnummer 350.). Der Spielraum für Belastungsbegrenzungen wird durch den Entwurf jedoch deutlich eingeschränkt und würde zu – für die Transformation kontraproduktiven – erheblichen Kostenbelastungen führen; dies sollte vermieden werden.

Bewertung

Im Einzelnen nimmt die Wirtschaftsvereinigung Stahl zu dem Entwurf der Leitlinien für staatliche Klima-, Umwelt- und Energiebeihilfen 2022 (nachfolgend kurz „Leitlinien“ genannt) wie folgt Stellung:

A. Förderung der Umstellung auf CO₂-arme und klimaneutrale Verfahren

- Von zentraler Bedeutung ist aus Sicht der Stahlindustrie, dass Gegenstand der Förderung die Markteinführung der **CO₂-armen Verfahren im großtechnischen Maßstab** ist, **wobei die Technologie zu einem großen Teil bereits grundsätzlich verfügbar ist**. Kriterium für eine beihilferechtliche Genehmigung sollte daher nicht der Innovationsgrad oder der Status eines „first of its kind“-Demonstrationsprojektes sein, sondern die erzielbare weitreichende Minderung von Treibhausgasemissionen durch solche Projekte. Unserem Verständnis nach ist dies durch den Entwurf der Leitlinien grundsätzlich abgedeckt, da in Abschnitt 4.1 auf die Reduzierung von Treibhausgasen abgestellt wird. So wird nach Randnummer 78. bei Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasen die Randnummer 36. nicht angewendet, nach der die EU-Kommission bei Technologien, die ähnlich bereits am Markt verfügbar sind, nicht von einem Marktversagen ausgeht. Jedoch sollte dies noch deutlicher herausgestellt werden. In Randnummer 65. sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass nicht nur innovative Technologien, sondern auch verfügbare Technologien beihilfefähig sind, wenn sie mit einer Reduktion von Treibhausgasen verbunden sind und zum Klimaziel 2030 und der Klimaneutralität in 2050 beitragen.
- Nach der Begriffsbestimmung unter Abschnitt 2.4, **Randnummer 18.**, (78) (b) soll „Unionsnorm“ nur BVT-Umsetzungen bei Anlagen gemäß der Industrial Emissions Directive („IED-Anlagen“) betreffen. Folglich wären Umwelteffekte bei Nicht-IED-Anlagen nicht beihilfefähig. Daher ist unter Abschnitt 3.1.2 Randnummer 31. dahingehend anzupassen, dass auch Beihilfen, die dazu dienen, den Umweltschutz bei nicht von Unionsnormen erfassten Tätigkeiten zu verbessern, einen Anreizeffekt haben.
- Damit für Investitionen in CO₂-arme oder -freie Produktionsverfahren ein Business Case entstehen kann, müssen die damit verbunden Mehrkosten durch entsprechende Förderinstrumente **vollumfänglich ausgeglichen werden können**. Die Wirtschaftsvereinigung Stahl geht davon aus, dass dies durch den in den neuen Leitlinien angewendeten Ansatz, die **Finanzierungslücke („funding gap“)** auszugleichen (siehe **Randnummern 47.**, **50.**), möglich ist, und begrüßt die Abkehr von den pauschalen und bisher sehr begrenzten Beihilfeintensitäten.

- Ebenso ist **die Einbeziehung der Betriebsmehrkosten** gemäß den **Randnummern 47. und 103.** sehr zu unterstützen, da deren Ausgleich für einen wirtschaftlichen und wettbewerbsfähigen Betrieb der CO₂-armen Verfahren unerlässlich ist.
- Differenzverträge, sogenannte „**Carbon Contracts for Difference**“ (**CCfD**), sind aus Sicht der Stahlindustrie ein Schlüsselinstrument, um die operativen Mehrkosten der CO₂-armen Verfahren (ggf. auch der Kapitaldienste für Verzinsung und Abschreibungen) auszugleichen. Es ist daher positiv, dass im Rahmen von **Randnummer 103.** dieses Instrument explizit beschrieben wird. Aufgrund der hohen Bedeutung des Instrumentes sollte dies jedoch nicht nur in einer Fußnote, sondern in einer Randnummer geregelt werden.
Zudem sollte klargestellt werden, dass durch dieses Instrument nicht nur die Differenz gegenüber dem CO₂-Preis im Emissionsrechtehandel, sondern die vollständigen Mehrkosten ausgeglichen werden können, um die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den heutigen Produktionsverfahren sowie außereuropäischen und nicht dem EU-Emissionshandel unterliegenden Wettbewerbern zu gewährleisten.
- Sehr zu begrüßen ist **Randnummer 110.**, wonach CO₂-arme Produktionsverfahren mit **Einsatz von Erdgas** grundsätzlich beihilfefähig sind, wenn sie positive Umwelteffekte aufweisen, zum Klimaziel 2030 und der Klimaneutralität in 2050 beitragen und keinen Lock-In verursachen. Denn solange grüner Wasserstoff nicht ausreichend zur Verfügung steht, muss zur Überbrückung auch der Einsatz von Erdgas, beispielsweise im Direktreduktionsverfahren, in die Förderung einbezogen werden können, wenn die Anlage auf Dauer zur Nutzung von Wasserstoff vorgesehen ist („H₂ readiness“). Gerade eine solche Nutzbarkeit von Erdgas bei der Direktreduktion ist in der Stahlindustrie für das Gelingen der Transformation essenziell, um – bei zunächst fehlenden Mengen an grünem Wasserstoff – schnell den Einstieg in die notwendigen Anlagenneubauten angehen zu können. Auch sollte im Bereich der Hochtemperaturerzeugung die Errichtung und der Betrieb von Wärmeöfen, die als H₂-Ready konzipiert sind, aber aufgrund des Fehlens von grünem Wasserstoff mit Erdgas betrieben werden müssen, als förderfähig eingestuft werden. Auch in der zugehörigen **Fußnote 64** sollte klargestellt werden, dass Projekte mit Investitionen in erdgasbasierte industrielle Produktionsanlagen als beihilfefähig angesehen werden, wenn sie als **Brückentechnologie** dienen und - wie in Randnummer 110. ausgeführt - dargelegt wird, dass ein Lock-In vermieden wird.
- Aus Sicht der Wirtschaftsvereinigung Stahl sollte zudem die **Förderungsmöglichkeit technologieoffener** gehalten werden (z.B. Wasserstoffeinblasen im Hochofen, zeitlich begrenzt zur Unterstützung des Hochlaufs der Wasserstoffwirtschaft, eingebunden in ein Gesamtkonzept zur Erreichung von Klimaneutralität, Anerkennung von klimaneutralem Wasserstoff), um schnell alle bestehenden CO₂-Minderungspotenziale auszuschöpfen.
- Es sollte in die Leitlinien eine Randnummer unter Abschnitt 4.1 aufgenommen werden, wonach die **Nutzung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen in stromintensiven Produktionsprozessen**, wie beispielsweise der Elektrostahlproduktion, gefördert werden kann, indem die damit verbundenen

Mehrkosten durch staatliche Unterstützungsmaßnahmen ausgeglichen werden können. Dies ist besonders wichtig, da die Elektrostahlerzeugung bei CO₂-freiem Strom bereits ein potenziell CO₂-armes Verfahren darstellt.

- Durch die **turnusmäßige Überprüfungs**pflicht der Mitgliedstaaten zur Erforderlichkeit einer Beihilfe gemäß **Randnummer 80**, droht ein erhöhter Erfüllungsaufwand und eine verringerte Planungssicherheit. Es sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um diesen Aufwand zu reduzieren. Auf die Durchführung **öffentlicher Konsultationen (Randnummer 85.)** sollte verzichtet werden.
- In **Randnummer 93**, sollte ergänzend geregelt werden, dass ein in einem Ausschreibungsverfahren unterlegener Bieter immer noch **Einzelbeihilfen** für das zu fördernde Vorhaben erhalten kann. Idealerweise sollte in den endgültigen Leitlinien klargestellt werden, dass die Mitgliedstaaten Beihilfen gemäß Kapitel 4.1 alternativ über Ausschreibungsverfahren oder als Einzelbeihilfen auf Grundlage spezifischer Geschäftspläne gewähren können. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass bestehende bedeutsame CO₂-Minderungspotenziale nicht erschlossen werden.
- Unter Abschnitt 4.1 und dort **Randnummer 95**, wird ausgeführt, dass die Mitgliedstaaten Beihilfen konzipieren können, die auf die Dekarbonisierung in Form von Steuerermäßigungen oder steuerähnlichen Abgaben abzielen. Neben Abschnitt 4.1 sieht auch Abschnitt 4.7 die Möglichkeit von Beihilfen in Form von Steuerermäßigungen oder steuerähnlichen Abgaben vor. Nach **Randnummer 273**, ist eine Steuer- oder Abgabenermäßigung, die in erster Linie ein Dekarbonisierungsziel verfolgt, unter Abschnitt 4.1 und nicht unter Abschnitt 4.7 einzuordnen. Es muss sichergestellt werden, dass **nicht jede Steuerermäßigung und Abgabenermäßigungen** zu einer Zuordnung **unter Abschnitt 4.1** führt. Dies sollte durch klare Zuordnungskriterien erfolgen, oder die Zuordnung durch die Mitgliedstaaten sollte maßgeblich sein.
- Unter Abschnitt 4.5.3 **Randnummer 230**, sollte klargestellt werden, dass Beihilfen unabhängig davon, ob es verbindliche nationale Normen gibt, die strenger sind als die Unionsnormen oder **Tätigkeiten außerhalb der Unionsnormen betreffen**, einen Anreizeffekt haben können. Letztlich geht es hier um **Anreize für die Verbesserung der Umweltqualität**, daher sollte eine **Beihilfe nicht von der Art der Tätigkeit abhängen**. Dies entspricht auch dem letzten Satz der Randnummer 230., der ebenso Umwelteffekte aufgrund verbindlicher nationaler Normen außerhalb der Unionsnorm für beihilfefähig erklärt.

B. Belastungsbegrenzungen zur Verhinderung von Carbon Leakage (Abschnitt 4.11)

- Nach **Randnummer 354**, dürfen die Mitgliedstaaten Reduzierungen von Abgaben und Umlagen auf den Stromverbrauch zur Finanzierung energiepolitischer Ziele gewähren. **Begrenzungen bei Netzentgelten oder Umlagen zur Finanzierung von Kapazitätsmechanismen** sollen hingegen nicht adressiert werden, da sie einen Teil der Kosten der Stromversorgung reflektieren. Aus Sicht der Wirtschaftsvereinigung Stahl sollte diese Einschränkung entfallen. Die Transformation der Industrie basiert auf

der Elektrifizierung der Verfahren und ist daher auf international wettbewerbsfähige Strombezugskosten angewiesen. Gerade angesichts des Ausstiegs aus der Kohleverstromung, des erforderlichen massiven Ausbaus der Stromnetze und der Vorhaltung von Kapazitäten zum Ausgleich der fluktuierenden Verfügbarkeit des erneuerbaren Stroms könnten auch in solchen Bereichen Begrenzungen zunehmend erforderlich werden.

- Nach **Randnummer 357.** sollen die Belastungsbegrenzungen für Abgaben und Umlagen auf den Stromverbrauch auf **Sektoren** begrenzt werden, bei denen die europäische Handelsintensität bei mindestens 20 % und die Stromintensität bei mindestens 10 % liegen. Zusätzlich sollen auch Sektoren berücksichtigt werden, bei denen die Stromintensität mindestens 7 % beträgt, die Handelsintensität jedoch bei 80 %. Eine entsprechende Liste von begünstigungsfähigen Sektoren findet sich in Annex 1. Es ist zu begrüßen, dass auf diese Weise die Stahlerzeugung und wesentliche Bereiche von Vorprodukten (Sinter) und der Weiterverarbeitung erfasst sind. Gleichwohl sind die ebenfalls untrennbar mit der Stahlerzeugung verbundenen Kokereien (NACE 19.10) und im Bereich der Weiterverarbeitung beispielsweise die Herstellung von Kaltprofilen (24.33), die Beschichtung von Stahlprodukten (25.61) sowie die Herstellung von Drahtwaren, Ketten und Federn (25.93) oder die Herstellung von Kraftfahrzeugteilen (29.32) entfallen. Grundsätzlich sollten angesichts der verstärkten Bemühungen zur Dekarbonisierung sogar noch mehr Wirtschaftsaktivitäten als bisher entlastet werden. Eine Kürzung hingegen konterkariert massiv den Carbon Leakage-Schutz. **Die Liste der begünstigungsfähigen Sektoren sollte daher stattdessen mindestens bei dem bisher geltenden Umfang belassen werden.**
- Insbesondere, dass die sehr **stromintensive Herstellung von Industriegasen (NACE 20.11)** – die Luftzerlegungsanlagen für die Stahlstandorte werden in der Regel nicht von den Stahlerzeugern selbst betrieben - aus der Liste der begünstigungsfähigen Sektoren herausfallen soll, hätte für die Stahlindustrie in Deutschland durch die EEG-Belastung der Sauerstoffproduktion erhebliche Kostenbelastungen von jährlich bis zu rund 180 Millionen Euro zur Folge. Darüber hinaus wird grüner Wasserstoff die entscheidende Grundlage für eine klimaneutrale Stahlerzeugung sein – die fehlende Möglichkeit einer Umlagereduzierung für nicht in das Unternehmen integrierte Wasserstoffelektrolysen und somit erhebliche Verteuerung des Wasserstoffs würde sich daher kontraproduktiv auf die Transformation auswirken. Die gerade erst im EEG 2021 eingeführte Umlagebefreiung für diesen Bereich wäre hinfällig. **Die Produktion von Industriegasen muss daher auch künftig in die Liste der begünstigungsfähigen Sektoren aufgenommen werden**, indem auch Sektoren mit einer Stromintensität größer 20 % berücksichtigt werden, die eine nur geringe Handelsintensität aufweisen, aber in einer integrierten Produktionskette Vorprodukte für im internationalen Wettbewerb stehende Branchen, wie die Stahlindustrie, beliefern.

Gemäß den **Randnummern 359. und 360.** soll der **Selbstbehalt** bei den Umlagebegrenzungen auf 25 % und die zusätzliche Deckelung auf 1,5 % der Bruttowertschöpfung eines Unternehmens erhöht werden. Die Anhebung der Deckelung würde in der Stahlindustrie in Deutschland zu zusätzlichen Kostenbelastungen aus der Erneuerbare Energien-Umlage von schätzungsweise über

60 Millionen Euro führen. Auch dies ist kontraproduktiv für die Transformation, da die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die finanziellen Spielräume für Investitionen in CO₂-arme Technologien erhalten bleiben müssen und die erforderliche weitere Elektrifizierung der Prozesse nicht belastet werden sollte. Die Wirtschaftsvereinigung Stahl spricht sich daher dafür aus, **den bisher geltenden Selbstbehalt von 15 % und die Möglichkeit zur Kostendeckelung auf 0,5 % der Bruttowertschöpfung weiter fortzuführen**. Zusätzlich sollte zur EU-weiten Harmonisierung die Gesamtbelastung über alle beihilferechtlichen Sachverhalte für die Unternehmen bei 1,5 % der Bruttowertschöpfung gedeckelt werden.

- Nach **Randnummer 365**, soll die Gewährung von Belastungsbegrenzungen an das Vorhandensein eines **Energieaudits** und die Durchführung von in diesem Rahmen identifizierten Investitionen, an eine Verringerung des CO₂-Fußabdrucks für den Stromverbrauch oder sogar die Investition eines Anteils von mindestens 50 % der Beihilfe in Emissionsminderungen unterhalb des Zuteilungsbenchmarks im EU-Emissionshandel binden. Diese Auflage sollte gänzlich gestrichen werden. Durch derartige Auflagen werden den Unternehmen die Erstattungen, die zur Kostenbegrenzung und damit zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit dringend erforderlich sind, wieder entzogen. Daher handelt es sich aus Sicht der Stahlindustrie um einen für Regelungen zur Kostenbegrenzung und der Vermeidung von Carbon Leakage ungeeigneten Ansatz.
- In den bisher geltenden Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien ist geregelt, dass für **Unternehmen, denen vor dem Geltungsbeginn der Leitlinien eine Beihilfe in Form einer Ermäßigung oder Befreiung von den finanziellen Beiträgen zur Förderung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen gewährt wurde**, diese Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann, sofern in einem Anpassungsplan ein Eigenbeitrag von mindestens 20 % der regulären Abgabevorgesehen ist. Diese Regelung für die betroffenen Anlagen sollte auch in den neuen Leitlinien fortgeführt und zugleich auch auf die neu herausfallenden Aktivitäten ausdehnt werden.