

# Leitlinien für staatliche Beihilfen für Klima, Umweltschutz und Energie (CEEAG) 2022

*BDI Position zum Leitlinienentwurf der Europäischen Kommission*

28. Juli 2021

## Einleitung

Die Europäische Kommission führt bis zum 02. August 2021 eine gezielte Konsultation zum Entwurf der überarbeiteten Leitlinien für staatliche Beihilfen für Klima, Umweltschutz und Energie durch, die ab dem 01. Januar 2022 gelten sollen.

Die geltenden Leitlinien für staatliche Beihilfen für Umweltschutz und Energie ermöglichen es den Mitgliedstaaten, Projekte für den Umweltschutz einschließlich Klimaschutz und grüner Energie sowie eine angemessene Energieerzeugung auf kosteneffiziente und nicht verzerrende Weise zu finanzieren. Sie traten 2014 zusammen mit den revidierten Bestimmungen der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) in Kraft und gelten nach einer einjährigen Verlängerung bis zum 31. Dezember 2021.

Die Überarbeitung dieser Beihilfeleitlinien und der relevanten Bestimmungen der AGVO erfolgt vor dem Hintergrund der doppelten grünen und digitalen Transformation der Wirtschaft, insbesondere des europäischen Green Deals, der die EU bis 2050 in die erste kohlenstoffneutrale Wirtschaft (mit einer Erhöhung des Ziels der Treibhausgasemissionsreduktion für 2030 auf mindestens 55 Prozent gegenüber 1990) und eine zirkuläre und schadstofffreie Wirtschaft verwandeln soll, in der das natürliche Kapital geschützt wird. Außerdem gab es eine Reihe weiterer regulatorischer Änderungen (insbesondere das Clean Energy Package, das Clean Mobility Package, das Circular Economy Package und die EU-Taxonomieverordnung) die laut Fitness-Check der Europäischen Kommission bei der anstehenden Revision berücksichtigt werden sollen.

Parallel dazu müssen bei der Überarbeitung die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten und deren Finanzierungsmöglichkeiten sowie die Umsetzung des Konjunkturprogramms für Europa berücksichtigt werden, damit der Green Deal tatsächlich als Wachstumsprogramm ausgestaltet werden kann.

**Der BDI kommentiert den Entwurf der Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien („CEEAG 2022“) wie folgt:**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Präambel: Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen, die die Industrie im „Fit for 55“ Übergang verlässlich begleiten .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Konkrete Anmerkungen und Änderungsvorschläge zum Entwurf der CEEAG 2022 .....</b>	<b>6</b>
2.1 Den Übergang zu einer marktbasierter Förderung transformationspfadegerecht ausgestalten (Kapitel 1) .....	6
2.2 In den Beihilfetatbeständen bessere Ausgangschancen für den globalen Wettbewerb mitdenken (Kapitel 1–4) .....	6
2.3 Begriffsbestimmungen mit dem Fachrecht in Einklang bringen (Kapitel 2.4) .....	7
2.4 Anpassung der Kompatibilitätskriterien (Kapitel 3) .....	8
2.5 Kumulierung (Kapitel 3.2.1.3.1) .....	10
2.6 Beihilföhe und Methode der Berechnung klarstellen (Kapitel 4) .....	10
2.7 Beihilfen zur Förderung und zum Abbau von Treibhausgasemissionen, u. a. durch Förderung erneuerbarer Energien (Beihilfegruppe 4.1) .....	11
2.8 Beihilfen zur Verbesserung der Energie- und Umweltleistung von Gebäuden (Beihilfegruppe 4.2) .....	13
2.9 Beihilfen für saubere Mobilität (Beihilfegruppe 4.3) .....	15
2.10 Beihilfen für Ressourceneffizienz und zur Unterstützung des Übergangs zu einer zirkulären Wirtschaft (Beihilfegruppe 4.4) .....	16
2.11 Beihilfen zur Vermeidung und Verringerung von nicht durch Treibhausgase bedingter Umweltverschmutzung (Beihilfegruppe 4.5) und Beihilfen für die Sanierung schadstoffbelasteter Standorte, die Rehabilitierung von natürlichen Lebensräumen und Ökosystemen, sowie für die Biodiversität und naturbasierte Lösungen (Beihilfegruppe 4.6) .....	16
2.12 Beihilfen in Form von Ermäßigungen von Steuern und steuerähnlichen Abgaben (Beihilfegruppe 4.7) .....	17
2.13 Beihilfen zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit (Beihilfegruppe 4.8) .....	17
2.14 Energieinfrastrukturbeihilfen (Beihilfegruppe 4.9) .....	17
2.15 Beihilfen für Fernwärme/-kälte (Beihilfegruppe 4.10) .....	18
2.16 Beihilfen in Form einer Ermäßigung von Stromabgaben für energieintensive Unternehmen (Beihilfegruppe 4.11) .....	19
2.17 Beihilfen für die Stilllegung von Kohle, Torf und Ölschiefer (Beihilfegruppe 4.12) .....	21
2.18 Beihilfen für Studien oder Beratungsdienste zu Umweltschutz- und Energiefragen (Beihilfegruppe 4.13) .....	23
2.19 Anwendbarkeit (Kapitel 7) .....	23
2.20 Bestandsdauer der Leitlinien klarstellen (Kapitel 8) .....	23
<b>Impressum .....</b>	<b>24</b>

## 1. Präambel: Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen, die die Industrie im „Fit for 55“ Übergang verlässlich begleiten

Der **europäische Binnenmarkt** zählt zu Europas herausragendsten Errungenschaften – ein funktionierender Binnenmarkt ist die Grundlage wirtschaftlichen Wachstums in Europa, der wettbewerblichen Marktwirtschaft und des Wohlstands seiner Bürger.

Das grundlegende **Ziel der EU-Wettbewerbsvorschriften**, einschließlich der EU-Beihilfenkontrolle, ist das reibungslose Funktionieren dieses Binnenmarktes. Mittel- und langfristig ist marktwirtschaftliche Tragfähigkeit die Bedingung für jede staatliche Flankierung und Förderung. Fördermaßnahmen müssen effizient, anreizkompatibel und passgenau sein. Mitnahmeeffekte und Gewöhnungseffekte sind zu vermeiden. Durch die Vorschriften über staatliche Beihilfen sollen unrechtmäßige staatliche Fördermaßnahmen verhindert werden, die zu einer Vorzugsbehandlung bestimmter Unternehmen oder Sektoren führen und dadurch den Wettbewerb verzerren und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen können. Die deutsche Industrie bekennt sich zu den **Grundsätzen des EU-Wettbewerbsrechts und der Wirtschaftsverfassung**. Dies gilt auch für die Ausgestaltung der neuen EU-Klima-, Energie- und Umweltbeihilfe-Leitlinien („CEEAG 2022“), die ab dem 01. Januar 2022 Anwendung finden sollen.

Gesellschaftliche, wirtschaftliche, geopolitische und technologische Veränderungen stellen die EU-Wettbewerbspolitik und das EU-Beihilferecht beständig vor neue Herausforderungen. Solche neuen Entwicklungen machen **Anpassungen des derzeitigen Instrumentariums** notwendig, um wirksam zu bleiben und über-geordnete politische Ziele der Union, wie den Europäischen Green Deal, zu verwirklichen. Im Rahmen eines kohärenten und abgestimmten Instrumentenmixes zur Umsetzung des Green Deal gilt es in den neuen Klima-, Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien **verlässliche, regelbasierte Ausnahmen vom grundsätzlichen EU-Beihilfeverbot zu definieren**, die der gesamtgesellschaftlichen Herkulesaufgabe des Übergangs zur Klimaneutralität in dieser nie dagewesenen Komplexität und Dimension fair, kosteneffizient und technologieoffen gerecht werden können.

Die CEEAG 2022 müssen **ausreichend breit und flexibel** ausgestaltet sein, sodass sie

- europäische **Unternehmen in dieser historischen Transformation mit Blick auf ihre Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit verlässlich begleiten**,
- die **technologische Modernisierung der Industrie** anschieben und
- **bestehende und neue nachhaltige Klima-, Umwelt- und Energieinnovationen und Technologielösungen** für die Verwirklichung der neuen Klimaziele stärken und weiterentwickeln bzw. rasch in den Markt bringen, da sich diese heute so nicht aus dem Markt ergeben.

Der BDI begrüßt vor diesem Hintergrund die im CEEAG-Entwurf vorgeschlagene **Ausweitung des Anwendungsbereichs**

- auf neue Bereiche (wie Wasserstoff, die Verringerung und Vermeidung von Emissionen aus industriellen Verfahren, saubere Mobilität, Biodiversität und auf die Kreislaufwirtschaft, einschließlich für Design for Recycling und Rezyklateinsatz)
- auf alle Technologien für die Erreichung der Green Deal Ziele, sowie

- auf neue Instrumente (wie CO<sub>2</sub>-Differenzverträge und die Einbeziehung der Betriebskostenförderung unter bestimmten Bedingungen).

Zudem unterstützt der BDI die vorgeschlagene **Förderbarkeit von Erdgas**, wenn die Investition nachweislich zur Erreichung des Klimaziels der Union für 2030 und des Klimaneutralitätsziels für 2050 beiträgt.

Zu weitgehend und daher abzulehnen sind hingegen die **Verschärfungen hinsichtlich der Beihilfefähigkeit von Ermäßigungen der Stromabgaben für energieintensive Unternehmen (Kategorie 4.11)**. Dieser Vorschlag würde die Strompreise für einen Großteil der Industrie in Europa massiv erhöhen und steht damit in unmittelbarem Widerspruch zum Ziel einer weitergehenden Elektrifizierung der Industrie, für die reduzierte Stromkosten eine zwingende Voraussetzung sind. Der BDI spricht sich hier für die **Beibehaltung des entsprechenden Kapitels in den bestehenden Leitlinien und für die weitere Gültigkeit bereits vorliegender Beihilfegenehmigungen auf der Basis der bestehenden Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien** aus. Auf nationaler Ebene spricht sich der BDI für die Abschaffung der Umlage für Erneuerbare Energien gemäß des deutschen Erneuerbaren Energien Gesetzes („EEG-Umlage“) bis 2025 aus.

Die Internationale Energieagentur bestätigt, dass 80 Prozent der Technologien für die Erreichung des 2030 Klimaziels bereits zur Verfügung stehen. Für 2050 müssen 45 Prozent der nötigen Technologien jedoch erst entwickelt werden. Daher ist **ein wirksames Zusammenspiel der künftigen CEEAG 2022 mit anderen Instrumenten**, wie dem F&E&I Unionsrahmen, der beihilferechtlichen Mitteilung zu IPCEI und der AGVO, von entscheidender Bedeutung. Dabei sollte die AGVO Regelungen vorsehen, die die Green Deal Transformation unbürokratisch unterstützen.

Angesichts der beachtlichen Größenordnung der erforderlichen Investitionen (rund 350 Milliarden EUR zusätzliche jährlichen Investitionen im Vergleich zu 2011–2020 für die Realisierung der angehobenen 2030-Klimaziele und weitere 130 Milliarden EUR pro Jahr für die Realisierung anderer Umweltziele) **müssen Fördermittel auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene kombinierbar** sein.

Entscheidend ist, dass die CEEAG 2022 die **Investitionssicherheit und Rechtssicherheit** stärken. Dementsprechend ist es zu vermeiden, dass die CEEAG den Vorschriften des jeweiligen Fachrechts, insbesondere den Vorschriften des Energierechts, vorgreifen bzw. diese aushebeln.

Das Ziel der Klimaneutralität wird nur dann erreicht werden können, wenn der Industriestandort Deutschland und Europa und damit die eng verzahnten industriellen Wertschöpfungsketten, lokalen Arbeitsplätze und die über viele Jahrzehnte aufgebaute Technologieführerschaft vor Ort erhalten bleiben. Diese Zielsetzung sollten die CEEAG 2022 entsprechend verfolgen.

Die endgültigen Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien müssen so ausgestaltet sein, dass sie

- **den Grundsätzen und Prinzipien des Wettbewerbsrechts Rechnung tragen,**

**und**

- gleichzeitig geeignet sind, **das Gelingen des Green Deals unter Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie und ihres Wachstums** im Lichte eines weiterhin anwachsenden internationalen Klimaambitionsgefälles und globalen Wettrennens um beste technologische Lösungen und die Erschließung neuer Leitmärkte zu gewährleisten.

Der Entwurf der CEEAG 2022 in seiner gegenwärtigen Form setzt in einigen Bereichen (wie Gruppen 4.1, 4.3 oder 4.9) richtungsweisende Akzente. In anderen (insbesondere Gruppe 4.11) bricht er deutlich mit dieser Zielsetzung und muss in den endgültigen CEEAG angepasst werden.

Der BDI stellt im nachfolgenden Kapitel dieser Stellungnahme seine Analyse und Abänderungsvorschläge im Detail vor.

## 2. Konkrete Anmerkungen und Änderungsvorschläge zum Entwurf der CEEAG 2022

### 2.1 Den Übergang zu einer marktbasierter Förderung transformationspfadegerecht ausgestalten (Kapitel 1)

Die grundlegende Überarbeitung und Erweiterung des europäischen Beihilferahmens ist als Teil eines kohärenten Instrumentenmixes eine zentrale Voraussetzung für den Green Deal, das Gelingen der Transformation und die Bewahrung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Industrie. Vor diesem Hintergrund begrüßt der BDI, dass die Europäische Kommission die Bedeutung der Wettbewerbspolitik und insbesondere die Vorschriften für staatliche Beihilfen ausdrücklich anerkennt, wenn es darum geht, **die Union in die Lage zu versetzen und dabei zu unterstützen, die Ziele des Green Deal zu erreichen (Randnummer/RN 4).**

Eine deutlich stärkere Priorisierung hinsichtlich der Ziele Klimaneutralität, Klimafolgenanpassung, Ressourcen- und Energieeffizienz, Kreislaufwirtschaft, Null-Schadstoff und Erhaltung der Biodiversität ist aus Sicht der EU folgerichtig, bedenkt man die ambitionierte verbindliche Festlegung der EU auf Klimaneutralität bis 2050 und auf eine Netto-Treibhausgasminderung um mindestens 55 Prozent bis 2030.

**Die einseitige Ausrichtung auf die EU-Klimaziele sehen wir jedoch kritisch. Wichtig ist eine holistische Betrachtung des Industriestandorts Europa.** Neben den Klimazielen, die sich aus dem Green Deal ergeben, müssen Ziele wie wirtschaftliche Stabilität, Zugang zur Finanzierung von Geschäftsmodellen, die die Generierung des notwendigen Kapitals für klimafreundliche Investitionen erst ermöglichen, der Erhalt des Industriestandorts und der damit verbundenen Arbeitsplätze in Europa, der Erhalt eng verzahnter Wertschöpfungsketten und Bürokratieabbau für die Industrie balanciert mitgedacht werden. Eine neue RN sollte eingeführt werden, um diese mit dem Green Deal unmittelbar verbundenen Ziele zu benennen, da der Green Deal laut Europäischer Kommission Europas neue Wachstumsstrategie werden soll.

Es ist ein wichtiges Korrektiv, genau da Investitionsanreize zu schaffen, wo aufgrund von Marktversagen keine ausreichende Investitionstätigkeit vom Markt ausgeht.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Stärkung des Binnenmarkts, die Gewährleistung der Versorgungssicherheit und unterschiedlicher Transformationspfade verschiedener Sektoren sollten die Leitlinien einen transformationspfadegerechten Übergang zu einer marktbasierter Förderung ermöglichen.

Nur so kann die Überarbeitung der Klima-, Umwelt- und Energiebeihilferegeln die Mitgliedstaaten wie in der **EU-Industriestrategie** angekündigt, besser in die Lage versetzen, die Unternehmen bei der Dekarbonisierung ihrer Produktionsprozesse und der Einführung umweltfreundlicherer Technologien zu unterstützen.

### 2.2 In den Beihilfetatbeständen bessere Ausgangschancen für den globalen Wettbewerb mitdenken (Kapitel 1–4)

Zur Erreichung der Ziele des Green Deal, insbesondere der ambitionierten EU-Klimaneutralitätsziele 2050, ist ein ausgewogener Instrumentenmix einschließlich der Unterstützung der digitalen und grünen Transformation der Industrie durch staatliche Beihilfen unerlässlich. Ebenfalls wichtig ist die Schaffung der richtigen regulatorischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, da andernfalls die

Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Industrie im internationalen Vergleich nicht gewährleistet werden kann und die Langzeitamortisierung der erheblichen Anstrengungen der Unternehmen, insbesondere des Mittelstandes, nicht eintreten würde. Das EU-Beihilferecht sollte einen **Fokus auf Investitions- und Innovationsförderungen in Schlüsseltechnologien** legen und europäischen Unternehmen dadurch **bessere Ausgangschancen im globalen Wettbewerb** gewähren.

Der BDI begrüßt vor diesem Hintergrund grundsätzlich die vorgeschlagene Anpassung des Anwendungsbereichs und die Einführung neuer bzw. erweiterter Beihilfetatbestände, insbesondere für Beihilfen zur Verringerung oder Vermeidung von Emissionen aus industriellen Verfahren (einschließlich für die Abscheidung, Speicherung und Nutzung von CO<sub>2</sub> und des Abbaus von Treibhausgasen in der Umwelt), oder Beihilfen für saubere Mobilität und Beihilfen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft.

Die vorgeschlagenen Modifizierungen des Beihilfetatbestands 4.11 (siehe 2.16) gefährden jedoch die europäische und globale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie und sollten auch aus diesem Grund revidiert werden. Ein Abwandern europäischer Unternehmen sollte aber auch vorrangig im Lichte der Green Deal Zielsetzungen selbst verhindert werden, da es durch ein solches nicht zu Emissionsminderungen, sondern bestenfalls zu Emissionsverlagerungen käme.

### 2.3 Begriffsbestimmungen mit dem Fachrecht in Einklang bringen (Kapitel 2.4)

Der Entwurf der CEEAG 2022 enthält in **Kapitel 2.4** eine Vielzahl von **Begriffsbestimmungen**, deren Konsistenz mit dem Fachrecht, insbesondere mit Blick auf mögliche Änderungen durch das „Fit for 55“ Paket, sichergestellt werden muss. Der BDI hält den Verweis auf die Bestimmungen des Fachrechts für besser geeignet, Begriffsbestimmungen zu klären, als diese in den CEEAG 2022 einzuführen. Das Europäische Recht basiert ganz wesentlich auf Richtlinien und Verordnungen und bindet insoweit die Mitgliedstaaten. Im Rahmen des **Green Deals** werden die meisten der hier betroffenen Richtlinien/Verordnungen einer **Revision** unterzogen. Das ändert aber nichts an der Tatsache, dass ihre Inhalte jetzt und auch in der zukünftigen Fassung durch demokratische Prozesse, im Rahmen der Grenzen des Europäischen Vertrags, abgestimmt werden. Sie können daher weder jetzt noch in zukünftigen Fassungen durch die Regelungen von Leitlinien – als reinem Innenrecht der EU-Kommission – überlagert oder gar verändert werden. Vor diesem Hintergrund muss **jede Doppelregulierung vermieden** werden. Konsistenz mit dem Fachrecht gilt es insbesondere auch für die folgenden Termini sicherzustellen:

- 13, 14, 16: CCS, CCU, CO<sub>2</sub>-Entnahme
- 20: sauberes Fahrzeug
- 32: Energieeffizienz
- 33: energieeffiziente Fernwärme
- 34: Erneuerbare Energien
- 35: Energieinfrastruktur
- 40: Angemessenheit der Ressourcen
- 55, 59: Ladeinfrastruktur, Tankinfrastruktur

- 63: Gasförmige, erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs
- 75, 80: Fahrzeug, emissionsfreies Fahrzeug

Die **Definition „sauberes Fahrzeug“** ist für den Bereich der Luftfahrzeuge unter Eintrag 20 (h) sehr eng gefasst (10 Prozent bessere Emissionswerte als ICAO heute als „new Aircraft“ definiert), sodass zu erwarten ist, dass es zu keinem Beihilfefall kommen wird. Die Förderfähigkeit einer Flottenmodernisierung sollte erneut evaluiert werden (siehe 2.4, Prüfung des Anreizeffektes).

Angepasst werden sollte auch die **Definition von Demonstrationsvorhaben (24)**. Diese bezieht sich in der Entwurfsfassung auf die Erprobung einer „in der Union völlig neuen Technologie („first of its kind“)“ und ist damit zu eng gefasst. Es wird regelmäßig erforderlich sein, dieselbe Technologie an mehreren Standorten in der EU zu erproben, da hier häufig sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen gelten, die einen großen Einfluss auf den Erfolg des Vorhabens haben. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Erkenntnisse aus einer einzigen Erprobung einer neuen Technologie diese gleich zur Marktreife führen.

Die **Definition von CO<sub>2</sub>-Infrastrukturen als Teil der Definition von Energieinfrastruktur (35 d)** birgt das Risiko, gerade zu Beginn des Aufbaus einer solchen Infrastruktur diese mit Anforderungen zu überfrachten. Hierzu zählt insbesondere der obligatorische Zugang für Dritte und der Fokus auf Rohrleitungen für den CO<sub>2</sub>-Transport. Es sollte sichergestellt sein, dass in der Anfangsphase auch private CO<sub>2</sub>-Transportketten (z. B. zwischen zwei Industriebetrieben) sowie unterschiedliche Transportmodi unter den Beihilfeleitlinien förderfähig sind. Auch bleibt der **Begriff „nutzergebundenen Infrastruktur“** unklar, auf den bislang lediglich als Teil der Definition zu Energieinfrastrukturen Bezug genommen wird.

Nach Ziffer 4.5 sollen etwa Beihilfen zur Vermeidung und Verringerung von nicht durch Treibhausgase bedingte Umweltverschmutzungen adressiert werden. Unter Umweltverschmutzung wird nach den **Begriffsbestimmungen der Guidelines Ziffer 52** alles im Anwendungsbereich der **Industrieemissionsrichtlinie** verstanden. Da diese Richtlinie abschließende und umfassende Begriffsbestimmungen enthält, ist eine Befassung in den CEEAG eine Doppel-Regulierung, die aus grundsätzlichen Erwägungen abzulehnen ist.

Zudem enthält Kapitel 2.4. einige Begriffsbestimmungen, die aber im Text der Beihilfeleitlinien nicht weiter vorkommen. Dazu gehört der Begriff „(35.a.iii) vollständig integrierte Netzkomponenten“. Des Weiteren ist der „(5) Bilanzkreisverantwortlicher“ nur bei den Reservekraftwerken in Ziffer 321 enthalten und „4. Systemausgleich“ findet sich ebenso nicht deutlich im Entwurf wieder. Diese Begriffsbestimmungen sollten aus den Leitlinien gestrichen werden.

## 2.4 Anpassung der Kompatibilitätskriterien (Kapitel 3)

Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV kann eine Beihilfemaßnahme für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, wenn zwei Voraussetzungen – eine positive und eine negative – erfüllt sind. Die positive Voraussetzung besagt, dass die Beihilfe die Entwicklung eines Wirtschaftszweigs fördern muss. Die negative Voraussetzung lautet, dass die Beihilfe die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern darf, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Im Rahmen der Prüfung der positiven Voraussetzung soll u. a auch eine **Prüfung des Anreizeffektes** (Kapitel 3.1.2 und spezifische Vorschriften unter den jeweiligen Beihilfegruppen) erfolgen. In **RN 31** drückt die Kommission ihre Auffassung aus, dass Beihilfen, die lediglich gewährt werden, um die

**Kosten der Anpassung an Unionsnormen** (siehe Begriffsbestimmung „Unionsnorm“ unter RN 18.78) zu decken, grundsätzlich keinen Anreizeffekt haben.

Generell können nur Beihilfen, die dazu dienen, über Unionsnormen hinauszugehen oder den Umweltschutz bei nicht von Unionsnormen erfassten Tätigkeiten zu verbessern, einen Anreizeffekt haben. Wenn die betreffende Unionsnorm jedoch bereits erlassen wurde, aber noch nicht in Kraft ist, kann eine Beihilfe laut Entwurf einen Anreizeffekt haben, sofern sie einen Anreiz dafür schafft, die Investition vor Inkrafttreten der Norm zu tätigen (siehe Abschnitte 4.2.3 und 4.5.3). In RN 4 ist ausdrücklich anerkannt, dass das Beihilferecht die Union in die Lage versetzen und dabei unterstützen soll, die Ziele des Green Deal zu erreichen.

**Angesichts des hohen Klimaschutzambitionsniveaus Europas** und den ehrgeizigen „Fit for 55“ Umsetzungsvorschlägen sollte die Kommission die Möglichkeit **größerer Flexibilität hinsichtlich der Beihilfefähigkeit von Kosten zur Anpassung an Unionsnormen prüfen**. Beihilfen sollten auch zur Erreichung konkreter Sektorziele (z. B. CO<sub>2</sub>-Flottenregulierung, Euro 7/VII Standards) verwendet werden können. Schließlich bestätigt die Internationale Energieagentur, dass 80 Prozent der Technologien für die Erreichung des 2030 Klimaziels bereits zur Verfügung stehen. Demnach wird es für die Zielerreichung des Green Deal vorrangig darum gehen müssen, Anreize zu schaffen, diese innovativen Technologien in den Markt zu bringen. Dies wird ansatzweise in **RN 31, 122 und 231** angelegt. Es ist aber nicht ausreichend, wenn hier nur bei Investitionen zur Anpassung an Unionsnormen, die bis spätestens 18 Monate vor Inkrafttreten der Unionsnorm durchgeführt und abgeschlossen sind, von einem Anreizeffekt ausgegangen werden soll. Die 18-monatige Frist sollte zumindest auf drei Monate verkürzt werden und sich auf den Zeitpunkt der Übergabe des Förderbescheids beziehen, damit Beihilfefälle vor Inkrafttreten der „Fit for 55“ Normen auch tatsächlich eintreten können.

Die Vereinbarkeitsprüfung der Beihilfe schließt die Kommission mit einer **Abwägung der positiven Effekte der Beihilfe und der negativen Effekte auf Wettbewerb und Handel**, einschließlich des Beitrags zum Umweltschutz und energiepolitischen Zielen ab. Dabei sollte in RN 68 neben dem Bezug auf die Klimaziele auch ein Bezug auf die Industriestrategie, die ebenfalls Teil des EU Green Deals ist, erfolgen. Der Entwurf der CEEAG 2022 schlägt darüber hinaus in **RN 69** vor, bei der Abwägung „besonderes Augenmerk auf Kriterien für ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten“ nach **Artikel 3 der Taxonomie-Verordnung (EU) 2020/852** zu legen.

Aus Sicht des BDI wurde die Taxonomie in einem Kontext erarbeitet, der mit staatlichen Beihilfen nicht vergleichbar ist. **Eine Verknüpfung der Taxonomie mit dem Beihilferecht ist an dieser Stelle nicht geeignet und wird vom BDI abgelehnt**. Die Taxonomie wurde allein im Kontext des Kapitalmarkts entworfen und reduziert komplexe Industrieprozesse auf sehr wenige pauschale Kennzahlen. Die Initiative geht darüber hinaus auf Finanzinstitutionen mit wenig bis keiner Expertise in den betroffenen Industriesektoren zurück. Industrielles Fachwissen wurde nur in sehr begrenztem Maße aufgegriffen, sodass sich teils eklatante Lücken in der Nachhaltigkeitsbewertung ergeben. Auch die bestehende „EU Platform on Sustainable Finance“ ist unzureichend besetzt und greift Feedback aus den betroffenen Wirtschaftszweigen nur sehr selektiv auf. Die Taxonomie adressiert den Einsatz privater Investitionen, staatliche Beihilfen haben aber häufig auch andere Zwecke und müssen sowohl gesamtwirtschaftlichen als auch sozialen Zielen Rechnung tragen. Eine Anknüpfung an Kriterien, die Gegenstand noch nicht abgeschlossener Rechtssetzungsverfahren sind, verbietet sich auch aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und würde mit der Gefahr einer Politisierung von rechtlichen Beurteilungen einhergehen. Dies sollte im Entwurf klargestellt werden.

Schließlich schlägt **RN 69, Fußnote 51** vor, dass die Kommission **negative Externalitäten der geförderten Aktivität** (z. B. Auswirkungen auf ETS-Preissignale) im Prozess der Abwägung der positiven und negativen Beihilfeneffekte berücksichtigen kann.

**RN 34** stellt klar, dass Hilfen für sog. „residual market failures“ (d. h., solche Marktversagen, die nicht schon von anderen Instrumenten wie dem EU-ETS adressiert sind) möglich sind. Der BDI befürwortet diese Klarstellung.

## **2.5 Kumulierung (Kapitel 3.2.1.3.1)**

**RN 54 und RN 55** halten fest, dass Beihilfen auf der Grundlage mehrerer Beihilferegelungen gleichzeitig gewährt oder mit Ad-hoc oder De-Minimis Beihilfen für dieselben beihilfefähigen Kosten kumuliert werden dürfen, und dass zentral verwaltete Unionsmittel, die nicht direkt oder indirekt der Kontrolle des Mitgliedstaats unterliegen, mit staatlichen Beihilfen kombiniert werden können.

Der BDI begrüßt diese Klarstellungen.

## **2.6 Beihilföhe und Methode der Berechnung klarstellen (Kapitel 4)**

Die Europäische Kommission kündigt in der begleitenden Pressemitteilung und Hintergrundmitteilung zum Entwurf der CEEAG 2022 an, dass in der Regel Förderungen im Umfang von bis zu 100 Prozent der Finanzierungslücke zulässig wären. In den einzelnen Kapiteln des Entwurfs stellt sich die Berechnung der zulässigen Beihilföhe jedoch sehr viel komplexer dar. Sofern keine Ausschreibung erfolgt, gilt bezüglich der Prüfung der Angemessenheit vieler Fördermaßnahmen zunächst das Prinzip der Beihilfeintensität. Jedoch kann der Mitgliedstaat auf der Grundlage einer Analyse der Finanzierungslücke nachweisen, dass ein höherer Beihilfebetrag erforderlich ist. In manchen Kapiteln ist diese Möglichkeit der Mitgliedstaaten als einfache Alternative zur Methodik der Beihilfeintensität formuliert (z. B. Kapitel 4.4, 4.5), in anderen Kapiteln wiederum als klarer Ausnahmefall aufgrund der besonderen Merkmale der geförderten Maßnahme (Kapitel 4.2, 4.3). In anderen Kapiteln wird ausschließlich die Methodik der Finanzierungslücke verwendet (Kapitel 4.9, 4.10). In der Regel muss der Mitgliedstaat im Falle der Berechnung über die Methode der Finanzierungslücke eine nachträgliche Kontrolle durchführen, um die zugrunde gelegten Annahmen bezüglich der Höhe der erforderlichen Beihilfe zu überprüfen, und einen Rückforderungsmechanismus einrichten. In einigen Kapiteln scheint dies jedoch nicht erforderlich zu sein (z. B. Kapitel 4.2, 4.10).

Allgemein lässt sich sagen, dass die Methode der Berechnung der zulässigen Beihilföhe anhand der Finanzierungslücke für die Unternehmen jedoch mit einem hohen bürokratischen Aufwand und aufgrund der durchzuführenden nachträglichen Kontrollen und möglichen Rückzahlungen auch mit hoher Rechtsunsicherheit verbunden ist. Die Methode der Beihilfeintensität ist dagegen sehr viel einfacher handhabbar und bietet den Unternehmen eine größere Rechtssicherheit. Keinesfalls sollten die etwas unübersichtlichen Regelungen in den neuen CEEAG 2022 dazu führen, dass künftig mit jedem Beihilfeantrag schon pro forma eine genaue Berechnung der Finanzierungslücke vorgelegt werden muss.

Die Berechnung der Finanzierungslücke darf kleinteiligere, mittelständische Investitionsvorhaben nicht benachteiligen.

## 2.7 Beihilfen zur Förderung und zum Abbau von Treibhausgasemissionen, u. a. durch Förderung erneuerbarer Energien (Beihilfegruppe 4.1)

Der BDI begrüßt die Einführung von Vereinbarkeitskriterien für Beihilfemaßnahmen, die in erster Linie auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen abzielen.

Der BDI stimmt zu, dass diese Maßnahmen Beihilfen für die Erzeugung erneuerbarer und CO<sub>2</sub>-armer Energie, Energieeffizienzbeihilfen, einschließlich hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung, Beihilfen für die Abscheidung, Speicherung und Nutzung von CO<sub>2</sub> sowie Beihilfen zur Verringerung bzw. Vermeidung von Emissionen aus Industrieprozessen umfassen sollen (**RN 74**).

Der BDI befürwortet auch, dass die **Förderung des Abbaus von Treibhausgasen in der Umwelt** ebenfalls Gegenstand dieses neuen Beihilfetatbestands ist, und dass auch **nutzergebundene Infrastrukturen** (u. a. für Wasserstoff und andere CO<sub>2</sub>-arme Gase sowie CCUS, die nicht unter die Definition „Energieinfrastruktur“ fallen), miteinbezogen werden (**RN 75**). Es sollte klargestellt werden, dass nutzergebundene Transportinfrastrukturen alle Transportmodi (Rohrleitungen, Bahn, Schiff, LKW etc.) umfassen.

Ein wichtiger Punkt für die Windindustrie sind innovationsfördernde Bedingungen für die Pilotierung, d. h., das Zertifizieren und Testen unter Marktbedingungen für neue Typen. Für Fälle wie Pilotanlagen ist deshalb die Möglichkeit einer Ausschreibungsbefreiung ohne veraltete technologische Grenzen dringend notwendig. Es ist daher grundsätzlich positiv, dass der Leitlinienentwurf von pauschalen Größengrenzen absieht. Die sehr uneindeutige Definition von Demonstrationsprojekten ist aber wegen der „first of its kind“ - Regel weiterhin wenig hilfreich. In RN 83 sollten daher klarere Bedingungen für eine Ausschreibungsbefreiung und ein eindeutiges Commitment für die Förderung von Pilotanlagen ohne pauschale Leistungsgrenzen geschaffen werden.

**Nachweispflichten und Bürokratie** sollten so ausgestaltet sein, dass sie eine rasche positive Entwicklung befördern und überbordende Bürokratie vermeiden. Diesbezüglich sieht der BDI z. B. bei **RN 80 (jährliche Nachweispflichten)** und **RN 85 (die Konsultationsanforderungen für Maßnahmen unter 150 Millionen Euro pro Jahr)** noch Verbesserungspotential. **Fußnote 52** wird begrüßt, da sie die Rechtssicherheit befördert. **RN 86** wird ebenfalls unterstützt. Sie hält fest, dass keine öffentliche Konsultation erforderlich ist, wenn eine Ausschreibung durchgeführt wird und keine Investitionen in die Energieerzeugung oder Industrieprodukten auf Basis fossiler Brennstoffe gefördert werden.

Der BDI begrüßt die **Einführung des Instruments der CO<sub>2</sub>-Differenzverträge** im Rahmen des vorgeschlagenen Dekarbonisierungsbeihilfetatbestands für die Industrie (Kapitel 4.1) und die Zulassung von **Beihilfen, die hauptsächlich mit dem Betrieb verbundene Kosten** decken, wenn der Mitgliedstaat eindeutig nachweist, dass sie „umweltfreundlichere Betriebsentscheidungen“ bewirken (**RN 103**). *Dies ist insbesondere für den Wasserstoffmarkthochlauf von besonderer Bedeutung.*

Zudem wirft die Kommission zur Gewährung erhebliche **bürokratische Hindernisse** auf und verlangt eine **sehr umfangreiche Nachweisführung für die Angemessenheit und Erforderlichkeit** der jeweiligen Beihilfe. Insbesondere vor dem Hintergrund des Erfordernisses der Anmeldung sämtlicher Beihilfen bei der Kommission und der öffentlichen Ausschreibungen, besteht das Risiko eines längeren Zeitraums bis zu dem tatsächlichen Greifen der jeweiligen Maßnahme. Vor allem fehlt es an der Verwaltungspraxis der Kommission sowie an Richterrecht in dem Zusammenhang mit den neuen Tatbeständen. Auch die von den Mitgliedstaaten verlangte Supervision im Zusammenhang mit der Erforderlichkeit der Beihilfe kann einen weiteren Erfüllungsaufwand für die Unternehmen bedeuten.

Zudem ist die Integration von **(CO<sub>2</sub>-)Differenzverträgen in einer Fußnote nicht ausreichend**. Anstatt in Fußnote 61 sollte es eine klarere Definition der CfD sowie der Mechanismen der CCfDs im Haupttext der CEEAG 2022 geben. Dies würde auch der Planungssicherheit dienen.

Eine **nachhaltige beihilferechtliche Förderung erneuerbarer Energien** sollte zudem Beihilfemaßnahmen **unter grenzüberschreitender Kooperation** unterstützen.

Grenzüberschreitende staatliche Beihilfemaßnahmen fördern eine Anpassung der konkreten mitgliedstaatlichen Beihilfevoraussetzungen und führen so zur Reduzierung von Bürokratie und Kosten. Daher begrüßt der BDI Fußnote 53, schlägt aber vor, den Inhalt der Fußnote in den Kerntext der CEEAG zu überführen.

Außerdem zeigen die Erfahrungen der vergangenen Jahre, dass der dringend benötigte Ausbau erneuerbarer Energien in zunehmendem Maße nicht nur direkte Kosten (Förderbeiträge) verursacht, sondern auch **indirekte Kosten**. Hierzu zählen insbesondere mit dem erforderlichen Ausbau und komplexeren Betrieb von Stromnetzen verbundene **Erhöhungen der Netzentgelte** sowie **Erhöhungen der Börsenstrompreise** durch Verschiebungen in der Merit-Order, wobei der gleichzeitige Ausstieg aus der Kohle- und der Kernenergie ebenfalls zu berücksichtigen ist.

Die CEEAG 2022 sollten klarstellen, dass das Beihilferecht auch hier Fördermöglichkeiten vorsieht, da jede Maßnahme, die eine wirtschaftliche Versorgung mit erneuerbaren Energien sicherstellt, unmittelbar zur Sektorkopplung und damit zur Dekarbonisierung beiträgt. Dies ist auch notwendig, um europäische Strompreise für die Industrie auf international wettbewerbsfähigem Niveau zu gewährleisten und möglichen neuen Sektorzielen in der überarbeiteten Erneuerbaren Energien Richtlinie (REDIII) entsprechen zu können. Grundsätzlich sollten die CEEAG 2022 alle relevanten Kosten adressieren, welche mit der Transformation der Energieversorgung und der Dekarbonisierung verbunden sind.

Der BDI begrüßt die **Aufnahme spezieller Regelungen zur Förderung von Wasserstoff-Technologien** in die CEEAG 2022 (Gruppen 4.1, 4.3, 4.9). Die Förderung der Wasserstoff-Technologie, einschließlich der **Technologie für die Herstellung und Nutzung von PtX-Produkten und nachhaltigen Kraftstoffen im Allgemeinen**, kann wesentlich zur Erreichung der Ziele des Green Deal beitragen. Allerdings ist davon auszugehen, dass eine angemessene Förderung Finanzmittelvolumina erfordert, die nur von der EU und den Mitgliedstaaten gemeinsam bereitgestellt werden können.

Unklar bleibt (siehe **RN 63, 64, 74, 108**), inwiefern die CEEAG 2022 neben der Förderbarkeit erneuerbaren Wasserstoffs auch die **staatliche Förderung CO<sub>2</sub>-armen Wasserstoffs und seiner Derivate** zulässt. Hier wäre eine klarstellende Regelung wünschenswert. Fußnote 64 deutet an, dass Vorhaben mit Investitionen in eine mit Erdgas betriebene Stromerzeugungs- oder Industrieproduktionsanlage als kontrafaktisches Szenario angesehen würden und daher die Kosten dieser Anlage nicht beihilfefähig wären. Vielmehr wären die emissionsverringenden Elemente, wie für CCS oder KWK anfallende Mehrkosten beihilfefähig. **Der BDI unterstreicht die übergangsweise Bedeutung von „blauem“ und „türkischem“ Wasserstoff in der Markthochlaufphase, ohne die der Aufbau der Wasserstoffwirtschaft nicht funktionieren kann.** In 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.

Insbesondere im Rahmen der wasserstoffspezifischen Regelungen muss angesichts der großen Investitionsvolumina, die für den Wasserstoffmarkthochlauf benötigt werden, die **Kombination von**

**mitgliedstaatlichen Förderprogrammen und solchen der EU** möglich sein. Der BDI begrüßt, dass **RN 55** dies zulässt.

Zu beachten sind auch die **deutlich höheren Produktionskosten für „grünen“ Wasserstoff** (ca. 3,50 Euro bis 5 Euro je kg) im Verhältnis zu „grauem“ Wasserstoff (ca. 2 Euro je kg).

Insofern ist auch hier die beihilferechtliche Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien relevant, da die derzeitigen Kosten für solchen Strom keine langzeitige, wettbewerbsfähige Produktion von „grünem“ Wasserstoff gewährleisten können, wenn die Preise auch zukünftig oberhalb von 4 Eurocent je Kilowattstunde verbleiben.

Eine Steigerung des Zubaus erneuerbarer Energie im Verhältnis zur entsprechenden Nachfragesteigerung erscheint unsicher, sodass ohne beihilferechtliche Förderung keine Preissenkung für Strom aus erneuerbaren Energien zu erwarten ist. Für die Erreichung der EU-Wasserstoffziele, die einen massiven Markthochlauf von heutigen ca. <0,01 Mt. auf 10 Mt. grüner Wasserstoff bis 2030 vorsehen, müsste der sinkende Preiseffekt spätestens Ende der 2020er Jahre eintreten, um die Wirtschaftlichkeit nach Ablauf von Innovationshilfen – z. B. aus dem ETS Innovation Fund – sicherzustellen.

## **2.8 Beihilfen zur Verbesserung der Energie- und Umwelleistung von Gebäuden (Beihilfegruppe 4.2)**

Bei nationalen oder regionalen Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden handelt es sich **häufig um Fördermaßnahmen, die nicht als staatliche Beihilfen zu bewerten sind**, da sie sich an Privatpersonen richten, nur einen rein lokalen Impact haben oder – wie im Falle der „BEG – Bundesförderung für effiziente Gebäude“ in Deutschland – diskriminierungsfrei auf alle Unternehmen und Branchen anwendbar und damit nicht selektiv sind. In diesen Fällen finden die Beihilfeleitlinien der Kommission keine Anwendung. Für die Fälle, in denen die Förderung von Effizienzmaßnahmen im Gebäudesektor doch als Beihilfe gewertet wird, nehmen wir zu Kapitel 4.2 wie folgt Stellung:

Grundsätzlich begrüßen wir den Ansatz der EU-Kommission, das „**Efficiency First**“-Prinzip als Leitprinzip für die Förderfähigkeit festzuschreiben. Als zweites Kriterium sollte die Förderfähigkeit für die Einbindung erneuerbarer Energien nicht vernachlässigt werden. Eine grundsätzliche Bevorzugung von umfassenden Sanierungen lehnen wir ab. Insbesondere helfen Einzelmaßnahmen vor allem im Bestand nachhaltig entstehende CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren. Zudem halten wir die verpflichtenden Energieeinsparquoten in der vorgeschlagenen Form für nicht zielführend. Im Einzelnen:

**Zu RN 116 a:** Die Installation von am Standort des Gebäudes befindlichen integrierten Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie, die Strom, Wärme oder Kälte erzeugen, sollte durch die nicht gebäudenähe Erzeugung von Erneuerbaren Energien ergänzt werden. Auch diese tragen maßgeblich zur Dekarbonisierung des Gebäudesektors bei. Eine einseitige Festlegung auf das "Efficiency First"-Prinzip halten wir für nicht zielführend.

**Zu RN 117:** Um die gesetzten Ziele nicht nur bis 2030 sondern auch die Klimaneutralität in Deutschland bis 2045 im Gebäudesektor überhaupt erreichen zu können, muss bereits jetzt sowohl der Energiebedarf des Gebäudes aufgrund einer effizienten Gebäudehülle reduziert, als auch die Bereitstellung des verbliebenen Energiebedarfs durch effiziente Anlagentechnik und Nutzung erneuerbarer Energien umgesetzt werden. Die Möglichkeit der Kombination dieser Maßnahmen ist entscheidend.

**Zu RN 118 a:** Einzelmaßnahmen und schrittweise Sanierungen sind, im Vergleich zu umfassenden Sanierungen, für viele Eigentümer – z. B. aufgrund eingeschränkter finanzieller Möglichkeiten (trotz Förderung) oder Minimierung von Einschränkungen der Bewohnbarkeit bei Baumaßnahmen in Mehrfamilienhäusern – die präferierte Vorgehensweise bei der energetischen Sanierung.

Die vorgeschlagene Mindestreduktion des Energiebedarfs von 20 Prozent würde zu viele Einzelmaßnahmen aus der Förderfähigkeit werfen, darunter auch die für zu erreichende Energieeffizienz- und Klimaschutzziele wichtigen Einzelmaßnahmen an der Gebäudehülle, wie z. B. die Kellerdeckendämmung oder auch Fenstertausch, da diese üblicherweise keinen Anteil >20 Prozent am Energiebedarf des Gebäudes haben – und damit auch nicht mindestens 20 Prozent Energieeinsparung ergeben können.

Wir fordern deshalb, die 20 Prozent Schwelle zur Verringerung des Primärenergiebedarfs nur auf umfassende Sanierungen des gesamten Gebäudes zu beziehen – und bei Verbesserungen durch Einzelmaßnahmen oder teilweiser Renovierung auf einen angemessenen Wert abzustellen.

Stufenweise Sanierungen – insbesondere mittels individuellem Sanierungsfahrplan – (die im Ergebnis zu Vollsanierungen führen können), sind extrem wichtig zur Umsetzung der Klimaziele im Gebäudebereich. Umso unverständlicher sind die Vorgaben in Randnummer 118 für diese mit einer Reduktion des Energiebedarfs von mindestens 30 Prozent über maximal drei Jahre. Eine solche Kombination trägt weder dem Umstand der Begrenzung verfügbarer finanzieller Möglichkeiten Rechnung noch der für die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen sinnvollen Taktung im normalen Sanierungszyklus der Bauteile und Anlagen.

Wir fordern deshalb die Streichung der drei Jahresfrist, bzw. die Ergänzung: „werden schrittweise energetische Modernisierungen im Rahmen eines individuellen Sanierungsfahrplans umgesetzt, sind diese innerhalb von 15 Jahren abzuschließen“ (siehe auch Deutschland: Förderrichtlinien Bundesförderung effiziente Gebäude (BEG) Wohngebäude und Einzelmaßnahmen).

**Zu RN 118 b:** Der Vorschlag von mindestens zehn Prozent Verbesserung im Vergleich zum festgelegten NZEB für den Bereich Neubau ist je nach Assetklasse im Gebäudesektor unterschiedlich zu werten. Eine Verschärfung der energetischen Gebäudestandards (GEG 2020) für Neubauten wirkt sich unwesentlich auf die Klimaziele im Gebäudesektor (2030, 2045) aus. Unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots und der Technologieoffenheit sind die jetzigen Anforderungen im GEG 2020 an neue Nichtwohngebäude gerade noch erfüllbar, eine weitere Verschärfung wäre nicht zielführend. Bei neuen Wohngebäuden kann je nach baulichen Voraussetzungen eine Erhöhung bis zum Effizienzhaus EH 55-Standard möglich sein. Eine Förderung muss schon für diese hoch ambitionierten Niveaus möglich sein.

Darüber hinaus bergen die bestehenden Unterschiede in den Anforderungen zwischen den Mitgliedstaaten das Risiko noch weiterer nationaler Anpassungen und viel höherer Schwellenwerte, was eher zu mehr Divergenz als zu einer europäischen Harmonisierung führen würde. Marktteilnehmer in ehrgeizigeren Ländern mit strengeren Anforderungen würden systematisch durch Wettbewerbsverzerrungen benachteiligt, die zunehmend durch ungleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten entstehen.

Dabei ist bedeutsam, dass der NEZB-Standard wirtschaftlich umsetzbar bleibt, ausreichend Förderung für Neubau und Sanierungen gewährleistet und die Einbindung erneuerbarer Energien berücksichtigt wird.

**Zu RN 125:** Die Definition der förderfähigen Kosten von Energieeffizienzinvestitionen im Gebäudebereich sollte anders gefasst werden: Insbesondere für energetische Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand müssen die Gesamtkosten der Sanierungsmaßnahme, aber nicht nur Zusatzkosten, die „direkt mit dem Erreichen einer höheren Energie- oder Umweltleistung verbunden“ sind, als förderfähige Kosten definiert werden.

Erstens wäre es methodisch kompliziert, Teile einer Investition zu trennen, die nicht selbst die Energieeffizienz verbessern, aber ein notwendiger Bestandteil solcher Investitionen sind. Zweitens ist üblicherweise davon auszugehen, dass eine Sanierung ohne den Auslöseeffekt einer Förderung gar nicht durchgeführt würde. D. h. die Zusatzkosten errechnen sich mit dem Ausgangswert „keine Renovierungsmaßnahme“ und sind demzufolge die Vollkosten der Sanierungsmaßnahme.

**Zu RN 126:** Aufgrund der besonderen Bedeutung des Gebäudesektors für das Erreichen der Klimaziele sprechen wir uns für eine Anhebung der Beihilfeintensität in RN 126 um mindestens zehn Prozent aus.

## 2.9 Beihilfen für saubere Mobilität (Beihilfengruppe 4.3)

In den Abschnitten 4.3.1 und 4.3.2 sind die nunmehr erweiterten Voraussetzungen festgelegt, unter denen staatliche Beihilfen für saubere Mobilität im Bereich des Personen- und Güterverkehrs im Luft-, Straßen-, Schienen-, Binnenschiffs-, See- und Küstenverkehr die Entwicklung eines Wirtschaftszweigs in umweltfreundlicher Weise erleichtern können, ohne die Handelsbedingungen in einer Weise zu verändern, die dem gemeinsamen Interesse der Union zuwiderläuft.

Der BDI bewertet die folgenden Ansätze der **CEEAG 2022 als zumindest kurzfristig wesentlichen Hebel für einen nachhaltigen Verkehr:**

- Die Beihilfeleitlinien schlagen eine Förderfähigkeit über alle Verkehrsträger, einschließlich der Lade-/Tankinfrastruktur, vor.
- Übergangsweise können auch Erdgas und Nachrüstung unter gewissen Voraussetzungen gefördert werden.
- Für Lade-/Tankinfrastruktur ist es Zielsetzung, private Investitionen nicht zu gefährden.
- Für Fahrzeuge besteht Flexibilität bei der Form der Beihilfe und Beihilfenhöhe bis zum Abdecken des „gap“
- Grundsätzlich soll die Vergabe über Ausschreibungen erfolgen.

**Nachgebessert werden sollte jedoch in folgender Hinsicht:**

- Es fehlen Fördertatbestände in der Aufzählung, die für klimafreundliche Mobilität zentral sind, wie die Förderung von **Digitalisierung** (neue Dienste, Technologien, Infrastrukturen, Plattformen ...), die zum Klimaschutz im Verkehr beitragen können. Diese sollten hinzugefügt werden.

Offen bleibt auch, was genau die **Förderung von Lade-/Tankinfrastruktur** umfassen würde. Aus Sicht des BDI sollten auch Netzanschlusskosten einschließlich Erdarbeiten, Kosten für die Bereitstellung/den Erwerb von erforderlichen Grundstücken, wie z. B. bei Lade-Hubs in Städten oder für Lkw, Sanierungskosten von Alt-Hausanlagen, usw. miteinbezogen sein. Zudem sollte klargestellt werden,

dass Projekte auch dann förderfähig sind, wenn die Investition in die Lade- oder Betankungsinfrastruktur und in saubere Fahrzeuge nicht von ein und demselben Begünstigten getätigt wird. Die Fördertatbestände unter 4.3 sollten außerdem um Regelungen für die Förderbarkeit von Bau und Installation von Ladeinfrastruktur in Gebäuden ergänzt werden.

## **2.10 Beihilfen für Ressourceneffizienz und zur Unterstützung des Übergangs zu einer zirkulären Wirtschaft (Beihilfegruppe 4.4)**

Kreislauforientierte Wirtschaftsprozesse, nachhaltiger Verbrauch und nachhaltige Produktion von wiederverwendbaren Erzeugnissen und deren Verwertung, wenn sie Abfall geworden sind, können einen wichtige Beitrag bei der Umsetzung des Green Deal leisten. Der erweiterte Fördertatbestand unter dem Entwurf der CEEAG 2022 ist insofern folgerichtig und wird vom BDI positiv bewertet.

Beihilfefähig sollten insofern auch Maßnahmen sein, die einen Beitrag zur Erreichung des Ziels der Verdopplung der Materialwiederverwertungsrate bis 2030 leisten. Die beihilferechtliche Bewertung von Produktionsmaßnahmen in diesem Zusammenhang sollte auch unter Einbeziehung des Lebenszyklus des konkreten Produkts und seiner prognostizierbaren Entsorgungskosten wie auch des Energiebedarfs der jeweiligen Recyclingtechnologie erfolgen. Überdies sollten Unternehmen zur Stärkung der (industriellen) zirkulären Wirtschaft und Wertschöpfungsketten im Zusammenhang mit der Verwirklichung einer europäischen Kreislaufwirtschaft spezielle beihilferechtliche Unterstützung erhalten. Die beihilferechtliche Förderung der stofflichen Verwertung sollte auch das „Co-Processing“ umfassen, insbesondere sofern die so gewonnenen Materialien Eingang in ökologisch nachhaltige Lösungen finden.

Es ist zu begrüßen, dass der Entwurf für die Beförderung der zirkulären Wirtschaft wesentliche Elemente aufgreift. So werden z. B. die Elemente Circular Economy und Recycling explizit erwähnt. Auch der Erhalt der Ressourcen innerhalb der EU wird ausdrücklich erwähnt. Es ist somit möglich, Förderungen in Anspruch zu nehmen, wenn Anlagen gebaut werden, die diese Ziele im Auge behalten. Leider bleibt der CEEAG 2022 aber auf halber Strecke stehen, da der Betrieb erfolgreich am Markt etablierter, energieintensiver Recyclingtechnologien (anders als in der vorangehenden Leitlinien 2014–2020) außen vor bleibt. So wird dieser Punkt bisher nicht in dem Bereich der energieintensiven Industrie (Beihilfegruppe 4.11) fortgeführt. Hier sind wichtige Industriezweige – die diesen Ressourcenerhalt erst ermöglichen in Anlage 1 nicht mehr als relevant eingestuft worden (siehe 2.16).

So wurde NACE-Code 38.32 (Recycling) von der Liste beihilfefähiger Sektoren gestrichen (RN 357, Anhang I), der in den Leitlinien 2014–2020 noch enthalten war. Auch das am Markt etablierte werkstoffliche Recycling (einschließlich der vorgeschalteten Sortierung) ist energieintensiv. Die Substituierung von Primärrohstoffen durch Recyclingrohstoffe trägt aber maßgeblich zum Klimaschutz bei. Das werkstoffliche Recycling am Standort Deutschland sollte weiterhin förderfähig sein. Der Kostennachteil von Rezyklaten gegenüber Primärware (regelmäßig höhere Kosten für Rezyklate) darf nicht durch höhere Energiekosten weiter zum Nachteil von Recyclingrohstoffen verschärft werden.

## **2.11 Beihilfen zur Vermeidung und Verringerung von nicht durch Treibhausgase bedingter Umweltverschmutzung (Beihilfegruppe 4.5) und Beihilfen für die Sanierung schadstoffbelasteter Standorte, die Rehabilitierung von natürlichen Lebensräumen und Ökosystemen, sowie für die Biodiversität und naturbasierte Lösungen (Beihilfegruppe 4.6)**

Angesichts des im Green Deal genannten Null-Schadstoff-Ziels für eine schadstofffreie Umwelt und die spezifischen Ziele der Union für die Verringerung der Umweltverschmutzung, wie z. B. für sauberere Luft und die Null-Verschmutzung von Wasserkörpern, weniger Lärm, Kunststoffabfälle, Umweltverschmutzung durch Mikroplastik und Abfall sowie Ziele für übermäßigen Nährstoffeintrag und

Düngemittel, gefährliche Pestizide und Stoffe, die antimikrobielle Resistenzen verursachen, sowie angesichts der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 ist die Einbeziehung dieser Beihilfetatbestände folgerichtig.

## 2.12 Beihilfen in Form von Ermäßigungen von Steuern und steuerähnlichen Abgaben (Beihilfengruppe 4.7)

Unter **Ziffer 4.1 (RN 95)** wird ausgeführt, dass die Mitgliedstaaten Förderregelungen konzipieren können, die auf die Dekarbonisierung in Form von Steuerermäßigungen oder steuerähnlichen Abgaben abzielen. Bei solchen Beihilfen müssen jedoch grundsätzlich allen förderfähigen Unternehmen, die in demselben Wirtschaftszweig tätig sind und sich in Bezug auf die Ziele oder Zwecke der Beihilfemaßnahme in derselben oder einer ähnlichen faktischen Situation befinden, Beihilfen in gleicher Weise gewährt werden. Hierbei muss der anmeldende Mitgliedstaat einen jährlichen Überwachungsmechanismus einrichten, um zu überprüfen, ob die Maßnahme noch notwendig ist. Auch in **Ziffer 4.7 (RN 273)** wird darauf hingewiesen, dass, wenn eine Steuer- oder Abgabenermäßigung in erster Linie ein Dekarbonisierungsziel verfolgt, Abschnitt 4.1 gilt und nicht Abschnitt 4.7.2.

**Kriterien zur Abgrenzung** finden sich unseres Erachtens für Steuer- oder Abgabenermäßigung im CEEAG 2022-Entwurf nicht ausreichend wieder. Steuerermäßigungen und Abgabenerleichterungen schaffen vor allem Liquidität und diese wird für die Transformation verwandt. Demnach ist indirekt jede Steuerermäßigung und Abgabenerleichterungen geeignet, die Transformation zu fördern und es könnte eine überwiegende Verfolgung von Dekarbonisierungszielen bejaht werden.

In Ziffer 4.7 werden umfangreiche Regelungen zu *Beihilfen in Form einer Ermäßigung von Steuern oder steuerähnlichen Abgaben* getroffen. Dies stellt jedoch eine Doppelregulierung im Bereich der Energiesteuern dar, denn es gibt bereits eine abschließende Regelung durch die Energiesteuerrichtlinie. Die EU-Kommission darf bereits aus Rechtsgründen nicht durch die einseitige Festsetzung von Beihilfeleitlinien die verbindlichen Vorgaben des primären und sekundären EU-Energierechts umgehen und auf diese Weise über den Umweg des Beihilfenrechts eine eigenständige Energiepolitik betreiben.

So würde hier insbesondere auf diesem Weg das **Einstimmigkeitsprinzip** bei der Festlegung von Europäischen Energiesteuern umgangen.

## 2.13 Beihilfen zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit (Beihilfengruppe 4.8)

In diesem Abschnitt werden die Vereinbarkeitskriterien für Beihilfemaßnahmen zur Erhöhung der Stromversorgungssicherheit dargelegt. Beispiele für solche Maßnahmen sind Kapazitätsmechanismen und Abschaltregelungen zur Bewältigung lang- und kurzfristiger Schwierigkeiten hinsichtlich der Versorgungssicherheit, die durch Marktversagen verursacht werden, das ausreichende Investitionen in Stromerzeugungskapazitäten, Speicherung oder Laststeuerung verhindert, sowie Netzreserven, mit denen unzureichende Stromübertragungs- und -verteilernetze behoben werden können.

Es sollte klargestellt werden, dass auch **Gasnetzreserveerweiterungen** unter diesen Beihilfetatbestand fallen.

## 2.14 Energieinfrastrukturbeihilfen (Beihilfengruppe 4.9)

Im Lichte der neuen EU-Klimaziele ist es von besonderer Bedeutung, dass der Begriff der Energieinfrastruktur und die Beihilfengruppe 4.9 nunmehr „**Wasserstoff**“ und „**Kohlendioxid**“ miteinbezieht.

Für die deutsche Industrie ist der **Aufbau einer funktionierenden europäischen und globalen Wasserstoffwirtschaft** ein zentrales Element hin zum Erfolg der europäischen und globalen Klimaziele. Dafür werden bei einer breiten Anwendung in verschiedenen Industriebereichen erhebliche Mengen an klimaneutralem Wasserstoff benötigt. Bis dieser in ausreichender Menge vorhanden ist, sollte ebenfalls mit „blauem“ und „türkischem“ Wasserstoff gearbeitet werden.

Die Industrie ist auf einen raschen Aufbau einer funktionierenden Wasserstoffinfrastruktur angewiesen. Ein Markthochlauf einer Wasserstoffwirtschaft kann nur gelingen, wenn er **auf allen Stufen der Wertschöpfungskette adressiert** wird. Ohne funktionierende Infrastruktur gelangt der Wasserstoff auch schwer zum Endverbraucher. Der Ausbau einer Wasserstoffwirtschaft und die staatliche Anschubfinanzierung wird eine zentrale Rolle für die Dekarbonisierung der Industrie spielen:

- Die **Befreiung der EEG-Umlage für Elektrolyseure** (siehe Anmerkungen zu Beihilfegruppe 4.11) ist eine entscheidende Maßnahme, die Kosten für die Produktion des grünen Wasserstoffs auf Angebotsseite zu entlasten und somit den Pfad hin zu einem wettbewerbsfähigen Markt für Wasserstoff zu unterstützen. Hinreichende Wettbewerbsbedingungen werden damit allein jedoch noch nicht erreicht.
- Der BDI befürwortet einen **integrierten Regulierungsansatz für Gas und Wasserstoff** sowie eine **gemeinsame Finanzierung von Wasserstoff- und Gasnetzen über die Gasnetzentgelte**.
- Für eine erfolgreiche Umsetzung geplanter Wasserstoffprojekte wird auch **ein Korrektiv im Bereich der Stromnetzentgelte** vorgenommen werden müssen. Anlagen zur Speicherung elektrischer Energie, inklusive Wasserstofferzeugungen auf der Grundlage der Wasserelektrolyse, können in Deutschland gemäß § 118 Abs. 6 EnWG unter Einhaltung der in dieser Norm bestimmten Randbedingungen für einen Zeitraum von 20 Jahren ab Inbetriebnahme hinsichtlich des Strombezugs von Netznutzungsentgelten freigestellt werden. Durch die entsprechenden Mindererlöse erhöhen sich die Netznutzungsentgelte der anderen Anschlussnehmer im jeweiligen Verteilnetz. Um unzumutbare Mehrkosten für die Netznutzer insbesondere in kleinen Netzen mit wenigen Kunden zu vermeiden, sollte eine bundesweite Wälzung der Mindererlöse im Einklang mit den CEEAG 2022 ermöglicht werden.

Der Entwurf der CEEAG 2022 bedarf hinsichtlich dieser Punkte noch der Nachbesserung, damit der Wasserstoffmarkthochlauf gelingen kann und Europa seinen globalen Technologievorsprung nicht verliert.

Der BDI teilt die Auffassung, dass bei Investitionen in Erdgasinfrastruktur die positiven Auswirkungen auf den Wettbewerb die negativen Auswirkungen eindeutig überwiegen, sofern die betreffende Infrastruktur für Wasserstoff und erneuerbare Gase bzw. Brennstoffe nichtbiologischen Ursprungs genutzt werden kann und unterstützt daher **RN 339(c)**.

### 2.15 Beihilfen für Fernwärme/-kälte (Beihilfegruppe 4.10)

Es ist aus industrieller Perspektive zu begrüßen, dass Fernwärme und Fernkälte in einer eigenen Beihilfekategorie erfasst werden. Gekoppelte Erzeugung von Wärme bzw. Kälte und Strom fällt sonst leicht durch die Raster.

Es ist – auch vor dem Hintergrund von industrieller Abwärme – positiv, dass Erzeugung, Speicherung und Verteilung von Wärme und Kälte gefördert werden können (**RN 341**). Zudem begrüßen wir, dass

eine Vielzahl an Erzeugern – von erneuerbarer Wärme über unvermeidbare Abwärme bis zu KWK-Anlagen – gefördert werden können (RN 342).

Eine grundsätzliche Einzelfallprüfung für Beihilfen in Fernwärme- und Fernkältesysteme (RN 349) sollte nicht erforderlich sein. Der Aufwand ist – auch angesichts des Abwärmepotenzials – unverhältnismäßig.

## 2.16 Beihilfen in Form einer Ermäßigung von Stromabgaben für energieintensive Unternehmen (Beihilfegruppe 4.11)

Belastungsbegrenzungen wie etwa zur EEG-Umlage in Deutschland sind im Übergang zur Klimaneutralität von entscheidender Bedeutung für die globale Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Unternehmen. Höhere Abgaben dürfen Unternehmen nicht veranlassen, von der Elektrifizierung von Produktionsprozessen abzusehen (RN 531). Der gewählte Ansatz in dieser Beihilfegruppe, den Schutz vor Kostenüberlastung zu reduzieren, widerspricht dem Ziel einer weitergehenden Elektrifizierung, wofür reduzierte Stromkosten eine zwingende Voraussetzung sind. Zudem wären die Kapazitäten der energieintensiven Unternehmen eingeschränkt, das notwendige Kapital für Investitionen in klimaneutrale Prozesse aus bestehenden Geschäftsmodellen generieren zu können.

Die weitreichenden Änderungen unter dieser Beihilfegruppe werden vom BDI abgelehnt. Im Konkreten kritisiert der BDI:

- Die **drastische Kürzung der Liste gefährdeter Sektoren** (RN 357, Anhang I) im Vergleich zu den Annexen 3 und 5 der noch geltenden Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien 2014–2020 - eine Begründung für diesen weitreichenden Vorschlag wird nicht vorgelegt. Zudem wurde die **Möglichkeit der RN 186 unter den bestehenden Leitlinien 2014–2020 gestrichen**, dass ein Mitgliedstaat ein Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen in seiner nationalen Regelung berücksichtigen kann, selbst wenn das Unternehmen nicht in einem der im Anhang genannten Wirtschaftszweige angesiedelt ist. Die neuen Kriterien der Listenzugehörigkeit (RN 353) bleiben intransparent – die Eignung der Kriterien kann nicht einfach nur behauptet werden, sondern muss offengelegt werden.
- Die **Verschärfung der Werte für Handelsintensität und Stromintensität** (RN 357) – auch hier lässt der Entwurf eine wissenschaftliche Grundlage vermissen. Zudem besteht die Gefahr, dass die vorgeschlagenen Kriterien Sektoren ausschließen, deren Produkte integrativer Bestandteil von Wertschöpfungsketten außenhandelsintensiver Prozesse sind (z. B. Herstellung von Industriegasen). Obgleich selbst nur indirekt vom Risiko einer Verlagerung betroffen, da wenig handelsintensiv und umso stromintensiver, sind diese oftmals jedoch von hoher Bedeutung für die wirtschaftliche und ökologische Effizienz der jeweiligen industriellen Endprodukte. Insofern könnte ein Ausschluss entsprechender Sektoren von der Ausgleichsregelung nicht nur das Risiko einer Verlagerung von in Annex 1 genannten Sektoren erhöhen, sondern auch deren weitere Dekarbonisierung behindern.
- Die **Anhebung des künftigen Selbstbehalts von 15 Prozent auf 25 Prozent** der Kosten aus den Stromabgaben, die der Mitgliedstaat in seine Regelung aufgenommen hat, verbunden mit der **Deckelung der Kosten bei 1,5 Prozent der Bruttowertschöpfung eines Unternehmens** statt wie bisher bei 0,5 Prozent (RN 359, 360, 361).
- Die **Einführung einer Höchstgrenze für Abgabenermäßigungen** (RN 355, 356). Feste monetäre Grenzen können zudem niemals praxistauglich sein (RN 356) während in Verbindung

mit RN 355 hinsichtlich der Prüfung der Gefahr der Standortverlagerung die zusätzliche Verpflichtung eingeführt wird, „die finanzielle Gesamtwirkung aller betreffenden Abgaben“, die ermäßigt werden können, zu überprüfen und einer (noch nicht definierten) Höchstgrenze zu unterwerfen. Die **Einführung einer Höchstgrenze** steht in grundlegendem **Widerspruch** zum Prüfungsgegenstand der Standortverlagerung. Die Höchstgrenze ist **ungeeignet**, denn die Summe von Reduktionen verschiedener Abgaben sagt per se nichts über die tatsächliche Wettbewerbssituation eines Unternehmens im internationalen Wettbewerb aus. Sie ist allenfalls ein Indiz dafür, dass ein Mitgliedstaat viele Abgaben auf den Strompreis o. ä. hat, die jeweils ein Nachteil im internationalen Wettbewerb sind. Im Übrigen dürfte die Einführung einer Höchstgrenze das Problem der Standortverlagerung eher befeuern als lösen. In jedem Fall bildet sie aber ein weiteres **schwerwiegendes** Hemmnis für die jetzt nötigen transformatorischen Investitionen, damit das erklärte Ziel der Treibhausgasneutralität 2050 erreicht werden kann – das ist kontraproduktiv für den Industriestandort Deutschland.

- Das **Prinzip, für notwendige Stromkostennachlässe Gegenleistungen zu erbringen** (RN 364 ff.) – Sinn der Beihilfen ist der Schutz vor kostenmäßiger Überlastung und vor dem Verlust von Wettbewerbsfähigkeit. Die gesparten Aufwendungen sogleich wieder zum Gegenstand von Investitionspflichten zu machen, konterkariert diesen Schutz. Zudem ist es fraglich, ob über Beihilfeleitlinien ein Investitionszwang verfassungskonform vorgeschrieben werden kann.

Mit der Verschärfung der EU-Klimaziele im Rahmen des Green Deal wird (übergangsweise) mehr Carbon Leakage Schutz notwendig werden anstatt weniger, solange in Wettbewerbsregionen nicht vergleichbare Ambitionen und Maßnahmen umgesetzt werden. Ansonsten erreicht die EU zwar möglicherweise ihre eigenen Klimaziele, leistet damit jedoch keinen Beitrag zum globalen Klimaschutz.

Ein Abwandern europäischer Unternehmen und die Disruption bestehender industrieller Wertschöpfungsketten vor Ort muss also vorrangig im Lichte der Green Deal Zielsetzungen selbst verhindert werden, da es durch ein solches nicht zu den vom Green Deal verfolgten Emissionsminderungen, sondern bestenfalls zu Emissionsverlagerungen käme.

Im Interesse der nötigen Planungssicherheit und einer verlässlichen Grundlage für die energieintensive Industrie die Transformation anzugehen, schlägt der BDI die **Beibehaltung der Regelungen in Kapitel 3.7.2 der bestehenden Leitlinien 2014–2020** vor und spricht sich für die **weitere Gültigkeit bereits vorliegender Beihilfegenehmigungen auf der Basis der bestehenden Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien** aus. Änderungen an den derzeit gültigen Leitlinien lehnt der BDI ab.

Außerdem muss künftig auch eine industriepolitische Entlastung von Netzentgelten für energieintensive Unternehmen möglich sein. Die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt, dass der dringend benötigte Ausbau erneuerbarer Energien in zunehmendem Maße nicht nur direkte Kosten (Förderbeiträge) verursacht, sondern auch **indirekte Kosten**. Hierzu zählen insbesondere mit dem erforderlichen Ausbau und komplexeren Betrieb von Stromnetzen verbundene **Erhöhungen der Netzentgelte** sowie **Erhöhungen der Börsenstrompreise** durch Verschiebungen in der Merit-Order, wobei der gleichzeitige Ausstieg aus der Kohle- und der Kernenergie ebenfalls zu berücksichtigen ist. **Ein Ausschluss der Förderfähigkeit von Netzentgelten wie ihn RN 354 vorsieht ist vor diesem Hintergrund nicht angezeigt**; ganz im Gegenteil sollten die CEEAG 2022 klarstellen, dass das Beihilferecht auch hier Fördermöglichkeiten vorsieht, da jede Maßnahme, die eine wirtschaftliche Versorgung mit erneuerbaren Energien sicherstellt, unmittelbar zur Sektorkopplung und damit zur Dekarbonisierung beiträgt. Dies ist auch notwendig, um europäische Strompreise für die Industrie auf international

wettbewerbsfähigem Niveau zu gewährleisten und möglichen neuen Sektorzielen in der überarbeiteten Erneuerbaren Energien Richtlinie (REDIII) entsprechen zu können.

Auf nationaler Ebene spricht sich der BDI für die Abschaffung der Umlage für Erneuerbare Energien gemäß dem deutschen Erneuerbaren Energien Gesetzes („EEG-Umlage“) bis 2025 aus. Erst ab dem Zeitpunkt der Abschaffung der EEG-Umlage und unter der Voraussetzung **wettbewerbsfähiger Industriestrompreise** können Modifikationen unter Berücksichtigung der oben angeführten Kritikpunkte in Betracht gezogen werden.

## 2.17 Beihilfen für die Stilllegung von Kohle, Torf und Ölschiefer (Beihilfegruppe 4.12)

Für mit Langzeitamortisierung verbundene Investitionen ist ein gesichertes Vertrauen in den Eintritt der Amortisierung unerlässlich. Zu dessen Stärkung und Schutz gehört nicht nur die verlässliche staatliche Förderung von Projekten und Maßnahmen mit positiven Umwelt- und Klimaauswirkungen, sondern auch bei staatlichen Eingriffen in eine Verkürzung des Betriebes eine angemessene Kompensation.

Um die durch den vorzeitigen Kohleausstieg drohenden wirtschafts- sowie sozialpolitische 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 festgelegt. Weitere Mitgliedstaaten vor allem in Osteuropa stehen vor ähnlichen Entscheidungen.

Da die vorzeitige ordnungsrechtliche Stilllegung von genehmigten Kraftwerken und Tagebauen immer einen Eingriff 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 Entwurf der CEEAG 2022 ein eigenes Kapitel für die Fallgruppe der zukünftigen vorzeitigen ordnungsrechtlichen Stilllegung 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“ (RN 373)**

Zur Überprüfung des Anreizeffektes der Beihilfe soll die vorzeitige ordnungsrechtliche Stilllegung mit einem kontrafaktischen Szenario ohne Abschaltverpflichtung verglichen werden. Dieses Alternativszenario soll auf „gerechtfertigten Annahmen auf Grundlage der prognostizierten Entwicklungen“ basieren und die voraussichtlichen Einnahmen und Kosten 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 (RN 373 und 377)**

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

Dagegen ist die Neueinführung eines „**Korrekturmechanismus**“, 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 Vorhersehbarkeit nicht vereinbar.

Die gewählte **zwölf-Monatsfrist** steht im Konflikt mit der im KVBG gesetzlich definierten über fünfzehn Jahrestranchen gestreckten verbindlichen Entschädigung der Braunkohlekraftwerksbetreiber. Eine ex ante Festlegung ist zwingend erforderlich, da nur diese sowohl den betroffenen Unternehmen als auch den Mitgliedstaaten finanzielle Planungs- und Rechtssicherheit für die Zukunft gibt. Schließlich dient es auch dem Rechtsfrieden, die naturgemäß vorhandenen Prognoserisiken bei der Bemessung des Ausgleichs für den Eingriff des Staates in geschützte Rechtspositionen nicht einseitig den betroffenen Unternehmen aufzuerlegen.

- **Zwingende Berücksichtigung der Tagebaue (RN 367)**

In RZ. 367 ist die Streichung des Wortes „möglicherweise“ 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. Dezember 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 (RN 380 ff.)**

Unklar ist darüber hinaus, ob eine Entschädigung von „**außergewöhnlichen Kosten**“ 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 und nicht angefallen wären, wenn die Anlagen bestimmungsgemäß bis zum Ende ihres wirtschaftlichen Lebenszyklus betrieben worden wären.

### **2.18 Beihilfen für Studien oder Beratungsdienste zu Umweltschutz- und Energiefragen (Beihilfegruppe 4.13)**

Der BDI trägt den vorgeschlagenen Beihilfetatbestand mit und sieht keinen weiteren Änderungsbedarf.

### **2.19 Anwendbarkeit (Kapitel 7)**

Der BDI lehnt die vorgeschlagenen Änderungen zur Beihilfenkategorie 4.11 ab. Der BDI schlägt die **Beibehaltung der Regelungen in Kapitel 3.7.2 der bestehenden Leitlinien 2014–2020** vor und spricht sich für die **weitere Gültigkeit bereits vorliegender Beihilfegenehmigungen auf der Basis der bestehenden Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien** aus. Kapitel 7 (RN 411-414) muss mit den endgültigen Regelungen kohärent ausgestaltet und entsprechend angepasst werden.

### **2.20 Bestandsdauer der Leitlinien klarstellen (Kapitel 8)**

Um die ambitionierten Klimaziele der Europäischen Union bis 2030 und 2050 umsetzen zu können, muss unbedingt eine verlässliche und langfristige Planungssicherheit für die Wirtschaft gewährleistet werden. Dies betrifft vorrangig Fragen der Finanzierung der zur Erreichung der Ziele notwendigen Klimaschutzmaßnahmen. Hier ist entscheidend, dass die Finanzierungsgrundlage nicht aufgrund möglicherweise veränderter beihilferechtlicher Vorgaben der Kommission plötzlich wegbriecht.

Erstaunlicherweise enthält der Entwurf der CEEAG 2022 – anders als noch die Vorgängerversionen von 1994, 2001, 2008 und 2014 – **keine Angabe zur Laufzeit der Leitlinien**. Laut **RN 415** kann die Kommission jederzeit beschließen, die Leitlinien zu überprüfen oder zu ändern, wenn dies aus wettbewerbspolitischen Gründen oder zur Berücksichtigung anderer Politiken der Union und internationaler Verpflichtungen oder aus jedem anderen „berechtigten Grund“ erforderlich sein sollte.

Für die Unternehmen ist jedoch entscheidend, dass die neuen Leitlinien, die im Januar 2022 in Kraft treten sollen, **Unternehmen und Mitgliedstaaten bis mindestens 2030 Rechtssicherheit bieten**, um die Maßnahmen des „Fit for 55“ Paketes umsetzen zu können.

Eine erneute Überarbeitung der Leitlinien, mit möglicherweise neuen oder angepassten Maßnahmen, sollte frühestens nach diesem Zeitpunkt erfolgen. Hier ist eine entsprechende Klarstellung erforderlich.

## Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)  
Breite Straße 29, 10178 Berlin  
www.bdi.eu  
T: +49 30 2028-0

## Ansprechpartner

### **Sigrid Linher**

Senior Manager, Abteilung Energie- und Klimapolitik  
T: +3227921004  
s.linher@bdi.eu

### **Nadine Rossmann**

Senior Manager, Abteilung Recht, Wettbewerb und Verbraucherpolitik  
T: +3227921005  
n.rossmann@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1426