

## Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen

Als Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, vertreten wir die Interessen der deutschen Förderbanken, die bundesweit oder regional ein Bindeglied zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft darstellen. Im Fokus der Tätigkeit dieser Bankengruppe, die im Auftrag ihrer Eigentümer – Bund und Bundesländer – handelt, steht die Durchführung von zielgerichteten Fördermaßnahmen. Ein großer Teil ihrer Förderaktivitäten entfällt auf die Unterstützung kleiner und mittelständischer Unternehmen. Dazu werden nationale, regionale aber auch europäische Fördermittel eingesetzt. Dabei agieren die deutschen Förderbanken immer auf der Grundlage der europäischen beihilferechtlichen Vorschriften. Vor diesem Hintergrund möchten wir nachfolgend zum Entwurf der Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen Stellung nehmen.

**Juliana Kleine**  
Direktorin  
Recht und Kapitalmarkt

Tel.: 030 8192-272  
juliana.kleine@voeb.de

**21.07.2021**

Datei-Nr.: VOEB-  
Stellungnahme\_CEEAG\_final  
Seite 1/6

- **Grundsätzliche Anmerkungen**

Wir begrüßen den Ansatz der EU-Kommission die Unionsprioritäten (Green Deal, Biodiversitätsstrategie etc.) auch durch eine grundlegende Überarbeitung der beihilferechtlichen Vorgaben zu flankieren. Positiv in diesem Zusammenhang ist insbesondere die Integration neuer Beihilfekategorien in die Beihilfeleitlinien zu werten. Allerdings hegen wir Zweifel, ob der bisherige Vorschlag genügt, um ausreichende Anreize zu setzen, damit bis 2030 die Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % gesenkt werden und bis 2050 die EU klimaneutral wird.

Im Folgenden möchten wir auf einige kritische Punkte in den neuen Leitlinienentwurf eingehen.

- **Anwendungsbereich (Rn. 12)**

Auf der Grundlage der neuen Leitlinien sollen die Entwicklung und Herstellung umweltverträglicher Produkte, Maschinen und Beförderungsmittel, die mit einem geringeren Einsatz natürlicher Ressourcen betrieben werden sollen, nicht förderfähig sein.

Aus unserer Sicht sollte bei der Herstellerförderung eine Kohärenz mit der EU-Taxonomie hergestellt werden. Dies könnte – auch wenn die angesprochenen Verbesserungen erst durch den Einsatz der hergestellten klimafreundlichen Produkte und Technologien in einem weiteren Unternehmen eintreten – mit

Bundesverband Öffentlicher Banken  
Deutschlands, VÖB, e.V.  
Lennéstraße 11, 10785 Berlin  
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst  
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske  
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

Blick auf den in der EU-Taxonomie zum Ausdruck kommenden Verständniswandel zur Rolle von „enabling activities“ begründet werden: Danach leistet die Tätigkeit des Herstellers ebenso einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung der Umweltziele wie diejenigen Tätigkeiten, die durch sie erst ermöglicht werden (vgl. Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088, „Taxonomie-Verordnung“, Rn. 42 und Art. 16).

Für förderwürdig in diesem Zusammenhang halten wir u. a.

- Herstellung von Technologien für Erneuerbare Energien,
- Herstellung von Anlagen zur Erzeugung und zur Verwendung von Wasserstoff,
- Herstellung von CO<sub>2</sub>-armen Fahrzeugen, Schienenfahrzeugen und Schiffen,
- Herstellung von wiederaufladbaren Batterien, Batteriesätzen und Akkumulatoren (und ihre entsprechenden Bauteile), die zu einer erheblichen Verringerung der Treibhausgasemissionen im Verkehr, bei der stationären und dezentralen Energiespeicherung und anderen industriellen Anwendungen führen,
- Herstellung von energieeffizienten Gebäudeausrüstungen,
- Herstellung anderer CO<sub>2</sub>-armer Technologien, die auf eine erhebliche Verringerung der Treibhausgasemissionen in anderen Wirtschaftssektoren abzielen und erhebliche Einsparungen an Lebenszyklus-THG-Emissionen im Vergleich zu der am Markt verfügbaren leistungsfähigsten alternativen Technologie oder Lösung bzw. zu dem am Markt verfügbaren leistungsfähigsten alternativen Produkt nachweisbar erreichen.

## • **Regelmechanismus der Ausschreibungsverpflichtung**

Die EU-Kommission möchte in die neuen Leitlinien einen Regelmechanismus der Ausschreibungsverpflichtung einführen. Diesen Ansatz halten wir für zu weitgehend.

Während ein Ausschreibungsverfahren bspw. im Bereich der Stromerzeugung zur Förderung erneuerbarer Energien als sinnvoll erscheint, führt eine Ausschreibungsverpflichtung, z. B. im Rahmen der Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen von Unternehmen, zu einem nicht zumutbaren Mehraufwand und einer nicht ausreichenden Planungssicherheit, u. a. da die Zuschlagserteilung und Förderhöhe ex ante für die Unternehmen ungewiss sind. Zudem besteht das Risiko von „sunk costs“, wenn ein aufwändig geplantes Vorhaben nicht im Ausschreibungsverfahren zum Zuge kommen

Bundesverband Öffentlicher Banken  
Deutschlands, VÖB, e.V.  
Lennéstraße 11, 10785 Berlin  
[www.voeb.de](http://www.voeb.de)

Präsident: Eckhard Forst  
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske  
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

sollte und in Folge dessen nicht realisiert werden kann. Höherer Aufwand und Unsicherheit für Unternehmen werden generell deren Bereitschaft senken, Förderprogramme in Anspruch zu nehmen und die für die Erreichung der Klimaziele dringend erforderlichen Klimaschutzinvestitionen durchzuführen.

Insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen steht zu befürchten, dass diese aufgrund von Größennachteilen beim Auswahlverfahren nicht zum Zuge kommen werden. Ausschlaggebend für eine Investitionsentscheidung bei KMU ist ein unkomplizierter und einfacher Zugang zu Fördermitteln und Förderdarlehen. Über Ausschreibungsverfahren drohen die auf eine Breitenwirkung ausgelegten Förderprogramme, ihre Förderziele zu verfehlen. Diese Förderprogramme eignen sich in der Regel nicht für Ausschreibungsverfahren. Hier ist es zwingend notwendig, den Mechanismus der Beihilfeintensitäten zu belassen.

- **Öffentliche Konsultationen**

In einigen Beihilfegruppen müssen die Mitgliedstaaten vorab öffentliche Konsultation durchführen, um zu prüfen, ob Beihilfen gerechtfertigt sind. Die EU-Kommission verspricht sich davon nähere Erkenntnisse z. B. zur Höhe der von den Unternehmen benötigten Förderungen. Es besteht jedoch die Befürchtung, ob im Vorfeld genügend Unternehmen an dieser Konsultation teilnehmen würden, um ein repräsentatives Ergebnis zu erhalten. Der damit verbundene Mehr- und Umsetzungsaufwand erscheint nicht gerechtfertigt.

- **Vereinfachte Kostenoptionen (VKO)**

Die Strukturfonds-Dachverordnung für die neue Förderperiode enthält in den Art. 53 ff. Regelungen zu vereinfachten Kostenoptionen (VO (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik).

Die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) enthält mit Artikel 7 Abs. 1 Satz 2 eine entsprechende Öffnungsklausel für die Nutzung von VKO zur Bestimmung der beihilfefähigen Kosten.

Bundesverband Öffentlicher Banken  
Deutschlands, VÖB, e.V.  
Lennéstraße 11, 10785 Berlin  
[www.voeb.de](http://www.voeb.de)

Präsident: Eckhard Forst  
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske  
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

Die vorgelegte Entwurfsfassung der Leitlinien enthält keine Regelungen zur Inanspruchnahme von VKO. Wir empfehlen – analog zu den zurzeit konsultierten FuEul-Beihilfe-Leitlinien – eine entsprechende Klarstellung zur Zulässigkeit der Anwendung von VKO. Auch insoweit gilt aber, dass eine Beschränkung von VKO auf EU-kofinanzierte Maßnahmen nicht gerechtfertigt ist, sondern in gleicher Weise auch für rein national finanzierte Beihilfen zugelassen werden sollte.

- **Bestimmung der Finanzierungslücke sowie Rückforderungsmechanismus Rn. 47**

Die EU-Kommission hält in ihrem Leitlinienentwurf weiterhin auf dem Mehrkostenansatz für die Bestimmung der Finanzierungslücke fest.

Der Mehrkostenansatz wird jedoch den Herausforderungen, die mit der Umsetzung des Green Deal verbunden sind, nicht gerecht, sondern wird sich weiterhin als Hemmschuh für entsprechende Umwelt- und Klimabeihilfen darstellen.

Wirtschaftsgüter, für die eine Förderung beantragt wird, weisen regelmäßig sehr spezielle und bisweilen einmalige Eigenschaften auf (z. B. Sondermaschinen, komplexe integrierte Produktionsprozesse), so dass dem Antragsteller die Bestimmung der Investitionsmehrkosten nur mit sehr hohem Aufwand und teilweise nur über das Treffen von Annahmen möglich ist. Referenzinvestitionen sind am Markt häufig nicht vorhanden. Diese Problematik trifft insbesondere auch für hochinnovative Projekte zu. Insofern ergeben sich in der Praxis Rechtsunsicherheiten und erhöhter Aufwand (z. B. durch Einholung zusätzlicher Fachgutachten).

Um Förderprogramme mit der notwendigen Anreizwirkung zu etablieren, bedarf es insbesondere für die Erreichung der ambitionierten EU-Klimaziele in den dafür vorgesehenen Zeiträumen zwingend einer praktikablen und einfacheren Methode zur Ermittlung der förderfähigen Kosten. Das regelmäßig zulässige „Bieterverfahren“ stellt hierfür zwar eine Möglichkeit dar, ist aber als alleinige Lösung nicht ausreichend, da es nicht in allen Konstellationen geeignet ist, beispielsweise wenn im Rahmen eines Fördergegenstandes Vorhaben in sehr großer Anzahl gefördert werden sollen.

Kritisch ist die obligatorische Einführung eines Rückforderungsmechanismus zu betrachten. Die EU-Kommission bleibt damit – trotz der Bedeutung der beihilfenrechtlichen Rahmenbedingungen für das Ziel der Klimaneut-

Bundesverband Öffentlicher Banken  
Deutschlands, VÖB, e.V.  
Lennéstraße 11, 10785 Berlin  
[www.voeb.de](http://www.voeb.de)

Präsident: Eckhard Forst  
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske  
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

ralität – noch hinter den Regelungen der AGVO zur Infrastrukturfinanzierung der Artikel 55 f. zurück. Diese fordern einen Rückforderungsmechanismus nur dann, wenn vorab keine verlässliche Prognose möglich ist.

Die Einführung neuer und stärker risikobehafteter Technologien ist in der Regel mit einer Lernkurve einschließlich von Folgekosten verbunden. Dieses Risiko zusätzlicher Kosten für notwendige Nachbesserungen ist bisher von den Rn. 46 und 47 nicht abgedeckt und hemmt damit Investitionen in diesen Bereichen. Dem könnte entgegengewirkt werden, indem bei Investitionen in innovative Schlüsseltechnologien oder innovative und besonders umweltschonende Technologien der auf das Minimum beschränkte Beihilfebetrug um 10 % überschritten werden darf, soweit entsprechende Zusatzkosten anfallen.

- **Verschärfung der Transparenzpflichten (Rn. 56)**

Nach den derzeitigen Bestimmungen werden Beihilfeempfänger ab einer Beihilfesumme von mehr als 500.000 EUR mit bestimmten Förderdaten veröffentlicht. Nach der entworfenen Regelung in der Rn. 56 soll diese Summe auf 100.000 EUR abgesenkt werden. Diese Absenkung der Schwelle ist nicht akzeptabel. Die bisherige Schwelle von 500.000 EUR hat sich bewährt und ist auch ausreichend. Damit können Vorhaben von relevanter Höhe identifiziert und zugleich der Verwaltungsaufwand sinnvoll begrenzt werden.

- **Ressourceneffizienz**

Aus unserer Sicht spielt die Thematik der Ressourceneffizienz nicht nur im Zusammenhang mit der Beihilfekategorie Beihilfen zur Ressourceneffizienz und Unterstützung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft (4.4) eine Rolle.

Im produzierenden Gewerbe werden vielfach Rohstoffe und Materialien eingesetzt, die bereits bei ihrer Gewinnung/Verarbeitung oder Herstellung für erhebliche Mengen von Treibhausemissionen verantwortlich sind. Eine Reduktion dieser Ressourcen im Produktionsprozess führt daher zu einer CO<sub>2</sub>-Einsparung im Vorfeld. Wir befürworten daher, dass auch die Reduktion von Treibhausgasen, die aus einer Substitution oder Reduktion von Ressourcen resultiert, als beihilferelevant in der Kategorie „Beihilfen zur Verringerung und zum Abbau von Treibhausgasemissionen, u. a. durch Förderung erneuerbarer Energien“ (4.1) berücksichtigt werden kann.

Bundesverband Öffentlicher Banken  
Deutschlands, VÖB, e.V.  
Lennéstraße 11, 10785 Berlin  
[www.voeb.de](http://www.voeb.de)

Präsident: Eckhard Forst  
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske  
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

Ein weitergehender und wünschenswerter Ansatz wäre die Berücksichtigung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, die über den gesamten Lebenszyklus eines Produktes oder einer Maßnahme eingespart werden können.

- **Beihilfen für saubere Mobilität – Angemessenheit (Rn. 151 ff.)**

Bei der Angemessenheit der Beihilfen für saubere Mobilität gibt es drei Möglichkeiten zur Bestimmung des beihilfefähigen Förderbetrages: Bieterverfahren, Unterstützung der beihilfefähigen Kosten mit einem Beihilfemaximalsatz von 40 % oder Unterstützung der Finanzierungslücke.

In der dritten Variante (funding gap) ist zunächst die Finanzierungslücke zu prognostizieren. Diese Prognose ist später im Rahmen einer ex-post-Betrachtung zu verifizieren und überschießende Beträge sind zurückzufordern. Dieser Mechanismus erscheint bei großen Projekten sinnvoll. Bei Beihilfen für saubere Mobilität sind aber auch kleinere Beihilferegulungen denkbar, die bisher nicht über die AGVO freigestellt werden können, und bei denen dieses Vorgehen unverhältnismäßig erscheint. Wir schlagen vor, soweit die allgemeinen Einwände gegen die obligatorische Einführung eines Rückforderungsmechanismus nicht durchschlagen (siehe oben), zumindest Projekte, die einen bestimmten finanziellen Umfang nicht übersteigen, von dieser Regelung auszunehmen.

- **Unterstützungsmöglichkeiten für Mid-Caps**

Die Leitlinien definieren unter Rn. 18 (68) den Begriff der „small mid caps“ als Nicht-KMU, die eine Mitarbeiterzahl von 499 nicht erreichen und deren Jahresumsatz 100 Mio. bzw. deren Jahresbilanz 86 Mio. EUR nicht übersteigt. Im weiteren Verlauf findet sich der Begriff der Small Mid Caps aber nur noch in der Rn. 119. Die EU-Kommission bleibt damit hinter den Erwartungen zurück, erweiterte Unterstützungsmöglichkeiten auch für diese Unternehmen zu schaffen.

*Der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, ist ein Spitzenverband der deutschen Kreditwirtschaft. Er vertritt die Interessen von 59 Mitgliedern, darunter die Landesbanken sowie die Förderbanken des Bundes und der Länder. Die Mitgliedsinstitute des VÖB haben eine Bilanzsumme von rund 3.143 Milliarden Euro und bilden damit etwa ein Drittel des deutschen Bankenmarktes ab. Die öffentlichen Banken nehmen ihre Verantwortung für Mittelstand, Unternehmen, die öffentliche Hand und Privatkunden wahr und sind in allen Teilen Deutschlands fest in ihren Heimatregionen verwurzelt. Mit 58 Prozent sind die ordentlichen VÖB-Mitgliedsbanken Marktführer bei der Kommunalfinanzierung und stellen zudem rund 22 Prozent aller Unternehmenskredite in Deutschland zur Verfügung. Die Förderbanken im VÖB haben im vergangenen Jahr Förderdarlehen in Höhe von 91,9 Milliarden Euro bereitgestellt. Als einziger kreditwirtschaftlicher Verband übt der VÖB die Funktion eines Arbeitgeberverbandes für seine Mitgliedsinstitute aus. Die tarifrechtlichen Aufgaben, insbesondere der Abschluss von Tarifverträgen, werden von der Tarifgemeinschaft Öffentlicher Banken wahrgenommen. Ihr gehören 60.000 Beschäftigte der VÖB-Mitgliedsinstitute an (zum Jahresende 2020). Weitere Informationen unter [www.voeb.de](http://www.voeb.de).*

Bundesverband Öffentlicher Banken  
Deutschlands, VÖB, e.V.  
Lennéstraße 11, 10785 Berlin  
[www.voeb.de](http://www.voeb.de)

Präsident: Eckhard Forst  
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske  
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß