

Stellungnahme

der EnBW Energie Baden-Württemberg AG

zum Kommissionsentwurf für neue Klima-,
Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien
(KUEBLL/CEEAG)

*Kommentierung des Konsultationsentwurfs der Europäischen Kommission
vom 7. Juni 2021*

Transparenzregister-Nr. 13324391892-74

August 2021



1. Vorbemerkungen

Die EnBW unterstützt ausdrücklich die Ziele des Green Deals, insbesondere das Klimaneutralitätsziel für 2050 sowie die entsprechende Anhebung der Klimaziele für 2030 und hat sich selbst das Ziel der Klimaneutralität bis 2035 gesetzt. Die neuen Klimaziele der EU wie auch der einzelnen Mitgliedstaaten werden einen noch schnelleren Umbau der Energiesysteme erforderlich machen. Viele der hierzu erforderlichen Maßnahmen werden aufgrund ihrer vorübergehenden Kosten-nachteile (z.B. Wasserstoff) nicht über rein marktliche Mechanismen umgesetzt. Hier wird staatlichen Akteuren auch in den kommenden Jahrzehnten weiterhin eine unterstützende Rolle zukommen müssen. Es ist aus Sicht der EnBW begrüßenswert, dass mit dem Entwurf der neuen Beihilferichtlinien hier eine zusätzliche Klarstellung erfolgt und auch zu unterstützen, dass ein besonderes Augenmerk auf den Transformationsbeitrag von staatlichen Beihilfen gelegt wird. Allerdings muss aus unserer Sicht vor allem darauf geachtet werden, dass eine Beihilfeprüfung nicht dadurch die notwendige Transformation behindert, dass sie Kriterien anwendet, die deutlich über Beihilfe-Tatbestände und Erfordernisse (insbes. die Vermeidung der Markt- und Wettbewerbsverzerrung durch staatliche Akteure) hinausgehen. Auch sollte sichergestellt werden, dass die Genehmigungsverfahren möglichst zügig erfolgen und nicht durch einen übermäßigen Nachweis- oder Begründungsaufwand noch zusätzlich in die Länge gezogen werden.

Zielhierarchie und Anwendung der Taxonomie-Kriterien

Es stellt sich die grundsätzliche Frage, wie die Klimaziele im Rahmen der Beihilfenkontrolle Berücksichtigung finden sollten. EnBW ist der dezidierten Auffassung, dass die Beihilfenkontrolle auch weiterhin in erster Linie der Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Akteure in den Mitgliedstaaten dienen muss. Insbesondere eine direkte Anwendung der Taxonomie-Kriterien im Rahmen der Beihilfenkontrolle wäre in diesem Kontext sachfremd, weil die Taxonomie dem Ausweis besonders klimafreundlicher Investitionen gegenüber dem Kapitalmarkt dient, aber nicht der Bereitstellung abwägungsrelevanter Informationen im Rahmen der Prüfung einer Markt- oder Wettbewerbsverzerrung in der Beihilfekontrolle dienen soll. Unter 3.3 der KUEBLL wird allerdings auf die Kriterien der Taxonomie-VO verwiesen und es wird erwähnt, dass bei der Abwägung positiver und negativer Effekte einer Beihilfe den Taxonomie-Kriterien besondere Beachtung zuteilwerden soll. Dies ist – selbst wenn man von der unscharfen Formulierung absieht – aus Sicht der EnBW aus den o.g. Gründen grundsätzlich abzulehnen. Zwar können Kriterien wie „do no significant harm“ grundsätzlich zur Bewertung der ökologischen Effekte einer Maßnahme herangezogen werden, dürfen aber nicht ausschlaggebend für die Genehmigung einer Maßnahme sein oder zu übermäßigen Nachweisanforderungen für die Mitgliedstaaten führen. Insbesondere die aktuell in der Taxonomie vorgesehene „do no significant harm“-Schwelle für Energieerzeugung würde bei harter Anwendung in einigen Mitgliedstaaten die notwendige Förderung unumgänglicher Investitionen in aktuell noch überwiegend mit Erdgas betriebene, aber mittel- bis langfristig auf dekarbonisierte oder erneuerbare Gase umzustellende Anlagen grundsätzlich ausschließen.

Maßnahmen mit transitorischem Charakter

Zahlreiche staatliche Fördermaßnahmen zur Umsetzung der Energiewenden in den Mitgliedstaaten haben notgedrungen transitorischen Charakter, wobei es vorkommen kann, dass für eine Übergangszeit eine klimafreundlichere, wenngleich fossile Technologie gefördert werden muss. Dies sollte im Rahmen der Beihilfenkontrolle im Grundsatz immer akzeptiert werden, solange dadurch keine Markt- oder Wettbewerbsverzerrung verbunden ist. Hervorzuheben sind in diesem Rahmen vor allem Investitionen in Gas-Infrastruktur sowie gasbasierte Erzeugung, die zeitweise fossil betrieben werden müssen, gleichzeitig aber Voraussetzung für die dauerhafte Dekarbonisierung sind. Auch bei Investitionen in Heizungssysteme auf Erdgasbasis sollte analog verfahren werden (Rn. 48), da diese Voraussetzung für eine künftige Verwendung klimaneutraler Gase im Wärmebereich sein können.

2. Wesentliche Elemente aus Sicht der EnBW im Einzelnen

(1) Notwendigkeit eines Anreizeffekts

In Rn. 31 wird konkretisiert, dass Beihilfen grundsätzlich nur dann den erforderlichen Anreizeffekt erfüllen, wenn die geförderten Maßnahmen über den Unionsstandard hinausgehen. Dies erscheint angesichts der erheblichen Transformationsanforderungen, die erforderlich sind, um die Klimazielanforderungen der EU und damit einhergehende Vorgaben zu erfüllen, eine zu enge Auslegung des Beihilfebegriffs und könnte damit die Erfüllung dieser Ziele gefährden.

(2) Endogene Reduzierung von Ausschreibungen

Die EnBW lehnt die in Rn. 48 d) erwähnte endogene Reduzierung von Ausschreibungen für Erneuerbare Energien ab. Wenn eine Auktion bereits anfangs unterzeichnet ist, ist dies eine Indikation dafür, dass die Rahmenbedingungen für eine Investition in Erneuerbare Energien bereits in der Ausgangssituation kaum hinreichend attraktiv sind, um die Ausschreibungsziele zu erreichen – sei es, weil angesichts von Kosten im Verhältnis zur erwarteten Förderhöhe keine Wirtschaftlichkeit erwartet wird oder weil die Umsetzung der Projekte bis zur Bietreife bereits im Planungs- und Genehmigungsstadium erschwert ist. Durch eine endogene Minderung der Ausschreibungsmenge wird die Wirtschaftlichkeit noch einmal zusätzlich verschlechtert und der Markt erfährt zugleich eine starke Unsicherheit, während gleichzeitig keine Verbesserung seitens der Planungs- und Genehmigungsverfahren geschaffen wird. Eine solche Maßnahme wäre also rein kontraproduktiv mit Blick auf den dringend erforderlichen Ausbau der Erneuerbaren Energien.

(3) Kraft-Wärme-Kopplung (KWK)-Förderung

Erdgasbetriebene KWK ist in vielen Fällen Voraussetzung für die effiziente Dekarbonisierung der Wärmeversorgung und leistet gleichzeitig einen Beitrag für die Erhaltung der leistungsseitigen Versorgungssicherheit. Die Förderung der KWK, wie sie im heutigen KWKG mit seiner Förderung der Betriebskosten vorgesehen ist, muss daher auch unter den neuen Beihilfeleitlinien erhalten

bleiben. Der geforderte Nachweis, dass die Betriebsförderung zu klimafreundlichen Investitionsentscheidungen führen muss (Rn. 103), kann grundsätzlich mit Verweis auf die hohe Effizienz und die künftige Nutzbarkeit klimaneutraler Gase erbracht werden. Allerdings darf dies mit Blick auf den Revisionsvorschlag zur Energieeffizienz-Richtlinie vom 14. Juli 2021 im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht dazu führen, dass mit einer Anknüpfung an die dort vorgeschlagene Erweiterung der Definition hocheffizienter KWK auf ein Emissionskriterium von 270 g CO₂Äq/kWh die bereits angeführte notwendige Förderung von zunächst mit Erdgas betriebenen Anlagen ausgeschlossen wird. Es erscheint sinnvoll, dass die Mitgliedstaaten aufzeigen müssen, dass es durch die Förderung nicht zu Lock-In-Effekten bei der Erreichung der Klimaschutzziele kommen wird. Allerdings ist es nicht sinnvoll, vom Beihilfeempfänger "binding commitments" hinsichtlich des Fuel Switch von Erdgas zu klimaneutralen Gasen einzufordern. Diese kann er nicht eingehen, weil die Voraussetzungen hierzu nicht in seiner Hand liegen. Der Nachweis der "H₂-Readiness" einer Anlage muss hier ausreichen.

Hinsichtlich des Ziels, Stromangebot unter Grenzkosten nicht anzureizen und des Verbots der Förderung zu Zeiten negativer Preise (Rn. 104) ist für KWK-Anlagen außerdem zu beachten, dass die Grenzkosten für die Energieerzeugung durch die Wärmeerzeugung bestimmt werden. Daher erscheint die Vorgabe für KWK-Anlagen kaum umsetzbar.

Auch die Berücksichtigung der Vermeidung einer Verdrängung von CO₂-ärmeren Erzeugungsarten (Rn. 107 und 108) lehnen wir mit Blick auf die Stromproduktion aus Biomasse im Vergleich zu Wind und PV ab. Gleiches gilt bei KWK-Anlagen aus Gründen mangelnder praktischer Handhabbarkeit und wegen des notwendigen Weiterlaufens dieser Anlagen bei Wärmeführung oder aus Systemstabilisierungsgründen.

(4) Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien

Nach wie vor hält die EnBW technologiespezifische Ausschreibungen, insbesondere mit Blick auf dargebotsabhängige erneuerbare Energie, für notwendig. Die EnBW begrüßt daher die grundsätzliche Zulässigkeit der Technologieauswahl zur Treibhausgasminderung zugunsten Erneuerbarer (Rn. 82, 83), allerdings sollte die Möglichkeit dieser Differenzierung innerhalb der Erneuerbaren Technologien noch deutlicher durch die Ergänzung des Schwerpunkts „Beitrag zur Gesamt-Elektrizitätssystem“ herausgestellt werden.

Die EnBW unterstützt marktbasierende Ausschreibungsverfahren für die Ermittlung der Förderhöhe. Allerdings zeigt die Absenkung des Schwellenwertes für Ausschreibungsverfahren in Deutschland kaum Erfolgchancen für kleinere Anlagen. Daher plädieren wir dafür, die bisher geltenden Schwellenwerte beizubehalten (vgl. Rn. 92).

In Deutschland erhalten kleine Biogasanlagen eine feste Einspeisevergütung. Die in Rn. 96 vorgesehene Regelung, wonach Betriebsbeihilfen in diesem Segment die Differenz zwischen den Stromgestehungskosten und dem Marktpreis nicht übersteigen können, ist daher für diese Segment nicht anwendbar. Aus unserer Sicht sollte entsprechend eine Ausnahmeregelung für kleine Bestandsanlagen vorgesehen werden.

(5) Klimaneutrale Gase und Hochlauf Wasserstoff-Markt

Es wäre wünschenswert, wenn in den KUEBLL eine eindeutige Festlegung erfolgt, nach der künftig alle klimaneutralen Gase explizit als förderfähig betrachtet werden. Dabei ist eine Einengung auf ausdrücklich „grüne“ Gase weder zweckmäßig noch mit Blick auf den Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Arten klimaneutraler Gase sinnvoll. Der Text ist in dieser Hinsicht nicht durchgehend eindeutig und konsistent (so wird sowohl von „Hydrogen“ als auch von „Renewable Hydrogen“ gesprochen). Hier ist eine eindeutige Definition sowie auch eine Vereinheitlichung der Begrifflichkeiten zur Schaffung von Rechtssicherheit dringend erforderlich.

Angesichts der zentralen Bedeutung des künftig erforderlichen erheblichen Wachstums eines liquiden Wasserstoffmarktes sollte dieser im Rahmen der KUEBLL explizit erwähnt werden, was bislang nicht geschieht. Damit könnten entsprechende Projekte die erforderliche staatliche Unterstützung rechtssicher erhalten.

Der Betrieb der Netzinfrastruktur sollte grundsätzlich verursachergerecht über die Netzentgelte finanziert werden. Dies gilt im Prinzip auch für die zukünftige H₂-Infrastruktur, die damit nicht Gegenstand der Leitlinien wäre. Allerdings kann in der Hochlaufphase der erforderlichen H₂-Infrastruktur nicht ausgeschlossen werden, dass staatliche Fördermaßnahmen für den Betrieb erforderlich werden, um Kosten für Konsumenten von klimaneutralen Gasen zu reduzieren und den Aufbau der Infrastruktur zu unterstützen. Es sollte daher gewährleistet werden, dass entsprechende Förderungen des Netzbetriebs nicht automatisch ausgeschlossen sind, sondern lediglich eine Quersubventionierung über Beihilfen für Investitionskosten darstellen. Ein pauschales Verbot einer solchen Quersubventionierung erscheint hingegen nicht sinnvoll (Rn. 334).

(6) Elektromobilität

Beim Aufbau der Ladeinfrastruktur liegt kein allgemeines Marktversagen vor; anderenfalls wären Infrastruktur-Anbieter nicht in Vorleistung gegangen, wie dies in mehreren Mitgliedstaaten bereits in größerem Umfang geschehen ist. Auch EnBW hat sich als deutscher Marktführer bei der Ladeinfrastruktur in erheblichen Maß in deren Aufbau engagiert, ohne immer auf eine Förderung zu „warten“. In diesem Rahmen ist es zu begrüßen, wenn die KUEBLL von den Mitgliedstaaten einfordern, eine Marktstudie oder öffentliche Konsultation ex ante durchführen zu lassen, die vor einer Förderung nachweisen muss, dass Ladeinfrastruktur im erforderlichen Ausmaß kurzfristig nicht über den Markt zugebaut werden wird (Rn. 171). Da kein pauschales Marktversagen konstatiert werden kann, muss bei der künftigen Förderung weiterer Infrastruktur auf den Bestand Rücksicht genommen werden, damit dieser nicht durch Förderung entwertet wird. Dies sollte klargestellt werden.

(7) Kapazitätsmechanismen und Netzreserven

Es ist grundsätzlich sinnvoll, dass im Rahmen der Beihilfeprüfung darauf geachtet wird, dass die geförderten Investitionen nicht stranden. Daher ist es zweckmäßig, wenn Investoren in neue Gas-kraftwerke oder Gas-KWK-Anlagen darlegen müssen, dass ihre Investitionen mit Blick auf die Klimaziele zielkonform sind. Dies kann z.B. mit dem Nachweis gelingen, dass die Anlage künftig

auch klimaneutrale Gase nutzen kann (H2-Readiness). Ein Investor kann allerdings nicht nachweisen, dass seine Anlage von einem bestimmten Zeitpunkt an auch sicher klimaneutral betrieben wird, denn dies hängt nicht von ihm, sondern von der Verfügbarkeit klimaneutraler Gase und der für ihren Transport erforderlichen Infrastruktur sowie von der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes klimaneutraler Gase im Markt ab. Letztere kann selbst Gegenstand einer Beihilfe sein. Analoges gilt für die Verfügbarkeit bspw. von CCS zu einem bestimmten Zeitpunkt. Entsprechende Anforderungen sollten daher an Investoren nicht gestellt werden (Rn. 326).

Netzreserven sind nach Auffassung der EnBW keine Beihilfe-relevanten Sachverhalte. Sie werden als Netzbetriebsmittel wie andere Netz-Assets im regulierten Monopolbereich finanziert. Ihre Finanzierung stellt lediglich eine Kostenkompensation dar, die im Auftrag des Gesetzgebers erfolgt, um die Systemsicherheit zu erhalten. Sie fallen damit u.E. nicht unter die Leitlinien. Eine Anwendung von Emissionsvorgaben auf Netz- und Kapazitätsreserven (Rn. 325 i.V.m. Rn. 320) würde zudem die zulässigen Einsatzzeiten der Reserveanlagen begrenzen und wäre mit Blick auf die Erhaltung der Versorgungssicherheit vollkommen sachfremd, weil gewährleistet werden muss, dass die Anlagen uneingeschränkt einsatzfähig sind. Eine strategische Reserve wie die Kapazitätsreserve in Deutschland ist zudem kein Kapazitätsmechanismus, auf den entsprechende Emissionsvorgaben angewendet werden müssten. Eine entsprechende Ausweitung der Emissionskriterien auf die Kapazitätsreserve sollte weiterhin unterbleiben.