

## **Stellungnahme der Lausitz Energie Kraftwerke AG und der Lausitz Energie Bergbau AG (LEAG) zum Kommissionsentwurf für neue Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien 2022 (KUEBLL-E)**

---

Am 7. Juni 2021 leitete die Europäische Kommission (Kommission) eine öffentliche Konsultation ein, in der alle interessierten Kreise aufgefordert wurden, zum KUEBLL-E Stellung zu nehmen. Dieser enthält in Abschnitt 4.12 unter anderem Vereinbarkeitskriterien für „Beihilfen für die Abkehr von Kohle, Torf und Ölschiefer“. Zu diesem Abschnitt nimmt LEAG nachfolgend Stellung. LEAG betreibt Braunkohlekraftwerke und Tagebaue in Ostdeutschland und hat daher ein besonderes Interesse an klaren und verständlichen KUEBLL, insbesondere im genannten Abschnitt.

### **Vorbemerkung**

Die vorzeitige ordnungsrechtliche Stilllegung von genehmigten Kraftwerken und Tagebauen stellt immer einen Eingriff in geschützte Eigentumsrechte dar und ist regelmäßig mit zusätzlichen ausstiegsbedingten Kosten verbunden, so dass eine staatliche Entschädigung der betroffenen Unternehmen die zwingende Folge ist. Es ist daher grundsätzlich zu begrüßen, dass die Kommission im KUEBLL-E ein eigenes Kapitel für die Fallgruppe einer vorzeitigen ordnungsrechtlichen Stilllegung von Kohlekraftwerken und Tagebauen vorsieht. In der konkreten Ausgestaltung sieht LEAG jedoch noch Nachbesserungsbedarf, um die mit den Leitlinien geplante Verbesserung der Vorhersehbarkeit sowie der Rechts- und Planungssicherheit nicht zu konterkarieren.

### **1. Notwendige Klarstellung des relevanten Zeitpunkts der Einnahmen- und Kostenabschätzung im Rahmen des „kontrafaktischen Vergleichsszenarios“**

Zur Überprüfung des Anreizeffektes der Maßnahme soll die vorzeitige ordnungsrechtliche Stilllegung mit einem kontrafaktischen Szenario ohne Abschaltverpflichtung verglichen werden. Dieses Alternativszenario soll gem. Rz. 373 KUEBLL-E „auf fundierten Annahmen beruhen, die mit den erwarteten Entwicklungen im Einklang stehen und den voraussichtlichen Einnahmen und Kosten der betreffenden Anlagen Rechnung tragen“.

Bei diesem Kriterium stellt sich die Frage, auf welchen Zeitpunkt bei der Einnahmen- und Kostenabschätzung abzustellen ist. Rz. 373 KUEBLL-E kann so ausgelegt werden, dass der entscheidende Zeitpunkt für die Einnahmen- und Kostenabschätzung ein Zeitpunkt vor der Genehmigung durch die Kommission ist. Dies deckt sich mit den Ausführungen zum Anreizeffekt in Rz. 28 und 30 KUEBLL-E, wo zur Bejahung des Anreizeffekts auf den Zeitpunkt des schriftlichen Beihilfeantrags durch den Beihilfeempfänger bei den nationalen Behörden abgestellt wird. In Rz. 373 KUEBLL-E wäre insofern eine Klarstellung dahingehend sachgerecht, dass angesichts der Gesamtdauer des Kohleausstiegsprozesses und der Volatilität der Märkte aus Gründen der Rechts- und Planungssicherheit bei der Darlegung der „fundierten Annahmen“ grundsätzlich auf den Zeitpunkt der Entschädigungsentscheidung des Mitgliedstaates abzustellen ist. Hierfür sprechen folgende Gründe:

Die notwendigen Planungen für einen sozialverträglichen Kohleausstieg dauern mehrere Jahre. Um wirtschafts- und sozialpolitische Strukturbrüche durch den politisch festgelegten vorzeitigen Kohleausstieg bei den betroffenen Unternehmen und in den betroffenen Regionen zu vermeiden, hat z.B. beim deutschen Kohleausstieg Deutschland nach langen und intensiven Diskussionen mit allen betroffenen Stakeholdergruppen in der Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (KWSB) im Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG) einen schrittweisen Ausstieg aus der deutschen Stein- und Braunkohleverstromung bis spätestens 2038 festgelegt. Die KWSB wurde im Jahr 2018 einberufen und legte im Jahr 2019 ihre

Empfehlungen vor. Mehr als ein Jahr später wurde der Gesetzesentwurf zu dessen Umsetzung bekannt gemacht und im August 2020 trat das KVBG schließlich in Kraft. Weitere Mitgliedstaaten, v.a. in Mittel- und Osteuropa, stehen vor ähnlichen Entscheidungen. Um diesen langwierigen und komplexen Prozess nicht zu gefährden, ist es notwendig, dass die fundierten Annahmen und Prognoseentscheidungen des Prozesses nicht durch ungewisse Entwicklungen zu einem späteren Zeitpunkt in Frage gestellt werden. Anderenfalls wäre die Rechts- und Planungssicherheit, die in derartig komplexen Verhandlungsprozessen erreicht werden muss, wieder gefährdet.

Eine Klarstellung im Hinblick auf den relevanten Zeitpunkt ist insbesondere auch für die Rechts- und Planungssicherheit der betroffenen Parteien erforderlich. Um diese zu erreichen, erklärten sich die betroffenen Unternehmen in Deutschland zu einem umfassenden Rechtsbehelfsverzicht bereit. Danach sind Rechtsbehelfe gegen Maßnahmen auf Grundlage des KVBG ebenso ausgeschlossen wie Rechtsbehelfe gegen Pflichten aus dem öffentlich-rechtlichen Vertrag. Ein Verstoß gegen die Pflicht, auf Rechtsbehelfe zu verzichten, ist sanktionsbewehrt. Wäre der relevante Prognosezeitpunkt nicht der Zeitpunkt der Entscheidung bzw. Anmeldung durch den Mitgliedstaat, besteht ein großes Risiko, dass der Rechtsbehelfsverzicht aufgrund andersverlaufender Entwicklungen unterlaufen wird und keinen Bestand hat, so dass die Rechts- und Planungssicherheit gefährdet wäre.

Ein ex-ante-Ansatz bei der Berechnung der entgangenen Gewinne entspricht zudem der gängigen Beschlusspraxis der Kommission. In ihrem Beschluss zur Sicherheitsbereitschaft (SA.42536) aus dem Jahre 2016 legte die Kommission für die Berechnung der entgangenen Gewinne die Terminpreise der Jahre 2012-2014 zugrunde. Sie merkte an, dass dieser statistische Ansatz einer möglichen späteren realen Preisentwicklung zwar nicht Rechnung trägt, aber den Vorteil einer besseren Vorhersehbarkeit der Beträge bietet, die die Betreiber erhalten werden.

## **2. Keine Anwendung des neuen Korrekturmechanismus auf deutschen Braunkohleausstieg**

Zu begrüßen ist zunächst, dass die Kommission im KUEBLL-E anerkennt, dass Entschädigungszahlungen in vielen Fällen in einer Einzelfallbetrachtung geprüft werden müssen, die sowohl die entgangenen Gewinne als auch die zusätzlichen Kosten für die Betreiber berücksichtigt.

Dagegen stünde jedoch die mögliche Einführung eines Korrekturmechanismus (Rz. 373 und 377 KUEBLL-E), der von den Mitgliedstaaten in den Fällen einzurichten ist, in denen die vorzeitig ordnungsrechtlich stillzulegende Anlage später als ein Jahr nach Erhalt der Entschädigung stillgelegt wird, in einem Spannungsverhältnis mit dem Grundsatz der Rechts- und Planungssicherheit und damit der Vorhersehbarkeit für die betroffenen Unternehmen. Um dieses Spannungsverhältnis aufzulösen, sollen die Mitgliedstaaten unter „außergewöhnlichen Umständen“ darlegen können, warum für die Gewährung des Ausgleichs ein längerer Zeitraum auch ohne Korrekturmechanismus erforderlich ist.

In bereits laufenden Verfahren zur vorzeitigen Stilllegung von Kohlekraftwerken und Tagebauen sollte der Korrekturmechanismus wegen des Vorliegens außergewöhnlicher Umstände nicht angewendet werden. Bereits die gewählte Jahresfrist ist aufgrund der außergewöhnlichen Umstände viel zu kurz und führt zu Ergebnissen, die den Zielen und der praktikablen Umsetzung des vorzeitigen Kohleausstiegs nicht gerecht wird. Sie entspricht auch nicht der derzeitigen Praxis. Für den deutschen Kohleausstieg etwa wurde z.B. geregelt, dass Entschädigungszahlungen in 15 Jahrestanchen geleistet werden. Dies hat den Hintergrund, dass strukturgefährdende Zwangstilllegungen von Kraftwerken und Tagebauen nicht nur in die

ökonomische Grundlage der betroffenen Unternehmen eingreifen, sondern auch fundamentale arbeits-, sozial- und wirtschaftspolitische Interessen der betroffenen Regionen berühren. Dies gilt insbesondere, wenn - wie in der Lausitz - die Braunkohleindustrie den zentralen Beitrag für die regionale Wertschöpfung sowie zur Schaffung und zum Erhalt direkter und indirekter Arbeitsplätze leistet. Um abrupte Strukturbrüche wie in den 1990er Jahren zu vermeiden, hat die deutsche Bundesregierung deshalb die KWSB mit Vertretern aller betroffenen Interessengruppen eingesetzt und auf Grundlage der Empfehlungen der KWSB einen geordneten schrittweisen Ausstieg aus der Kohleverstromung in Deutschland einschließlich der erforderlichen Entschädigung im KWSB festgelegt. Die über 15 Jahrestranchen gestreckte Entschädigung der Kraftwerksbetreiber soll dabei zum einen die haushalterische Belastung des Bundes verteilen und zum anderen den Unternehmen Planungs- und Investitionssicherheit geben.

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

Zudem dient eine überprüfbare Entschädigungsvereinbarung zwischen Mitgliedstaaten und betroffenen Unternehmen auch dazu, langwierige Gerichtsverfahren durch eine gütliche Einigung zu vermeiden. Dies hat die Kommission zu Recht anerkannt und auch in den KUEBLL-E berücksichtigt. In Rz. 374 heißt es hierzu explizit, dass die Gewährung eines Ausgleichs häufig dazu beiträgt, Rechtsstreitigkeiten mit den Betreibern zu vermeiden, was für Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit sorgt. Die von der Kommission vorgeschlagene ex-post Anpassung der Entschädigung an zukünftige Entwicklungen durch einen Korrekturmechanismus ist deshalb mit der von ihr selbst gewünschten notwendigen Rechts- und Planungssicherheit nicht vereinbar. Im Gegenteil würden betroffene Unternehmen geradezu dazu angehalten, die mit dem Eingriff in geschützte Eigentumspositionen zwingend erforderliche Entschädigung rechtssicher durch die nationalen Gerichte feststellen zu lassen. Die Gefahr von Klagen würde noch dadurch verstärkt, dass angesichts der EU-Klimaschutzziele eine Vielzahl von Unternehmen in diversen Mitgliedstaaten in absehbarer Zukunft von ordnungsrechtlich angeordneten vorzeitigen Stilllegungen betroffen sein werden.

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

Die dargelegten Gründe machen deutlich, dass der neue Korrekturmechanismus damit aufgrund des Vorliegens außergewöhnlicher Umstände im bereits laufenden Verfahren zum deutschen Braunkohleausstieg nicht angewendet werden sollte.

### **3. Notwendige Klarstellung der Entschädigung außergewöhnlicher Kosten für alle Kraftwerke und Tagebaue**

In Rz. 377 KUEBLL-E beschreibt die Kommission, dass sie bei ihrer Einzelfallprüfung die aus einer vorzeitigen Stilllegung resultierenden entgangenen Gewinne und zusätzlichen Kosten analysiert. Sie verweist darauf, dass Kosten, die auch beim kontrafaktischen Szenario entstanden wären, wie z. B. Rückbaukosten, nicht als zusätzliche Kosten eingestuft werden können. Diese Ausführungen lassen darauf schließen, dass auch für wettbewerbsfähige Kohlekraftwerke und Tagebaue sämtliche ausstiegsbedingten Kosten grundsätzlich entschädigungsfähig sind.

Unklar ist jedoch die anschließend von der Kommission vorgenommene Abgrenzung zu nicht wettbewerbsfähigen Kohlekraftwerken und Tagebauen. In Rz. 380 KUEBLL-E beschreibt die Kommission, dass Mitgliedstaaten beschließen können, außergewöhnliche Kosten zu decken, um die sozialen und regionalen Folgen des Stilllegungsprozesses abzumildern. Die Berücksichtigung dieser Kosten ist zunächst begrüßenswert. Da eine derartige explizite Bezugnahme auf solche „außergewöhnlichen Kosten“ jedoch nur bei nicht wettbewerbsfähigen Kohlekraftwerken vorgenommen wird, stellt sich die Frage, ob diese außergewöhnlichen Kosten auch für wettbewerbsfähige Kohlekraftwerke und Tagebaue geltend gemacht werden können.

Ein Verständnis des KUEBLL-E dahingehend, dass derartige „außergewöhnliche Kosten“ nur für nicht wettbewerbsfähige Kohlekraftwerke ausgleichsfähig sind, wäre nicht sachgerecht und deshalb zu korrigieren. In diesem Fall läge nämlich eine sachlich nicht begründbare Begrenzung der Entschädigung von „außergewöhnlichen Kosten“ auf nicht wettbewerbsfähige Kraftwerke und Tagebaue vor. Dies gilt für alle Kostenpositionen des Annex II, insbesondere für die Sozial- und Umweltkosten. Zudem ist unklar, wie die Kommission den Tatbestand „nicht wettbewerbsfähige“ Kraftwerke ermitteln würde, entweder als Prognoseelement oder anhand einer Status-quo Betrachtung. Im letzteren Fall wären diese Bestimmungen konsequenterweise nur auf insolvente Unternehmen anwendbar.

Grund und Rechtfertigung für die Kostenerstattung kann nicht die Wettbewerbsfähigkeit, sondern allein der Nachteilsausgleich bzw. die Folgenabfederung für die ordnungsrechtlich erzwungene Stilllegung der Anlagen sein. 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 marktwirtschaftlich verursachten Stilllegungen, dann muss dies erst recht in den Fällen gelten, in denen die Kosten durch ein gezieltes ordnungsrechtliches Eingreifen des Staates in den Betrieb wettbewerbsfähiger Kohlekraftwerke und Tagebaue ausgelöst wurden.

Dies stellt bei Umweltkosten auch keinen Widerspruch zum allgemeinen umweltrechtlichen Verursacherprinzip dar, da unter die zu entschädigenden Kosten allein diejenigen Zusatzkosten fallen, die aufgrund der vorzeitigen Stilllegungen verursacht werden und nicht angefallen wären, wenn die Anlagen bestimmungsgemäß bis zum Ende ihres wirtschaftlichen Lebenszyklus betrieben worden wären. Schließlich sollten beihilfefähige Kosten auch die Nachsorge des Tagebaus einbeziehen. Durch die enge wirtschaftliche Verzahnung und Abhängigkeit zwischen Kraftwerk und Tagebau sind die Tagebaue stets – und nicht nur möglicherweise – von den Kraftwerksstilllegungen betroffen. Die damit einhergehenden Zusatzkosten müssen folglich stets bei der Bewertung der Angemessenheit der staatlichen Kompensationsleistungen vollumfänglich berücksichtigt werden.

\*\*\*\*\*