

**Erläuterungen zum Vorschlag für die Überarbeitung der Leitlinien für staatliche
Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 („Umweltschutz- und
Energiebeihilfeleitlinien“)¹**

Die Kommission veröffentlicht einen Vorschlag für die Überarbeitung der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 zur Konsultation. Bürgerinnen und Bürger sowie alle Interessenträger sind aufgefordert, Stellung zu nehmen zu diesem Vorschlag und zu der Frage, wie mithilfe der überarbeiteten Leitlinien die Ziele des Grünen Deals der EU – Klimaneutralität, Energie- und Ressourceneffizienz, Kreislaufwirtschaft, Verringerung der Umweltverschmutzung und biologische Vielfalt – auf kosteneffiziente Weise verwirklicht und gleichzeitig mögliche Wettbewerbsverzerrungen begrenzt werden könnten. Die öffentliche Konsultation dauert acht Wochen. Darüber hinaus wird, wie bereits in der Folgenabschätzung in der Anfangsphase angekündigt, eine Sitzung mit Vertretern der Mitgliedstaaten stattfinden, um Rückmeldungen zu dem Leitlinienentwurf einzuholen, der Gegenstand der Konsultation ist. Die im Rahmen der öffentlichen Konsultation gesammelten Informationen werden in die Folgenabschätzung und damit in die Überarbeitung einfließen.

Im November 2020 veröffentlichte die Kommission eine Folgenabschätzung in der Anfangsphase, um Bürgerinnen und Bürger sowie Interessenträger über die Initiative zur Überarbeitung der Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien zu informieren; ferner leitete sie auf der Grundlage eines Fragebogens eine öffentliche Konsultation ein, um Rückmeldungen von Interessenträgern für die Überarbeitung einzuholen. Gleichzeitig rief die GD Wettbewerb europaweit zu Beiträgen zu einer Debatte darüber auf, wie die Wettbewerbspolitik der EU den Grünen Deal am besten unterstützen kann. Die im Rahmen der von Exekutiv-Vizepräsidentin Margrethe Vestager am 4. Februar 2021 veranstalteten Konferenz gesammelten Sichtweisen zu diesem wichtigen Thema sind ebenfalls in die Überarbeitung eingegangen.

In den vorliegenden Erläuterungen werden Ziel und Anwendungsbereich des Überarbeitungsvorschlags präzisiert. Sie begleiten die öffentliche Konsultation zum Vorschlag für Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 („Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien“)

1. Hintergrund

Die Kommission hat den europäischen Grünen Deal, durch den die Union zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft werden soll, zu einer ihrer wichtigsten politischen Prioritäten erklärt. Die Klimaziele der Kommission wurden 2019 mit der Mitteilung über den europäischen Grünen Deal gestärkt², die das Ziel vorgibt, die Netto-Treibhausgasemissionen bis 2050 auf null zu senken. Um die EU auf einen verantwortungsvollen Kurs zu bringen, der sie bis 2050 zur Klimaneutralität führen soll, hat die Kommission außerdem vorgeschlagen, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % zu senken³. Diese ehrgeizigen Ziele wurden im vorgeschlagenen Wortlaut des Klimagesetzes verankert.

¹ ABl. C 200 vom 28.6.2014, S. 1.

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der europäische Grüne Deal, 11. Dezember 2019 (COM(2019) 640 final).

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030, In eine klimaneutrale Zukunft zum Wohl der Menschen investieren, 17. September 2020 (COM(2020) 562 final).

Zur Verwirklichung der genannten Ziele der Klimaneutralität, Energie- und Ressourceneffizienz, Kreislaufwirtschaft, Verringerung der Umweltverschmutzung und biologischen Vielfalt sowie zur Begleitung des ökologischen Wandels werden erhebliche Anstrengungen und gezielte Förderung nötig sein. So macht der Grüne Deal erhebliche Investitionen erforderlich, darunter weitere Investitionen in erneuerbare Energien. Die Kommission schätzt, dass es zu zusätzlichen jährlichen Investitionen in Höhe von 350 Mrd. EUR kommen muss, um die heraufgesetzten Klima- und Energieziele für 2030 zu erreichen. Um diese Herausforderung zu meistern, müssen kosteneffizient private und öffentliche Mittel für Investitionen mobilisiert werden. Betroffen sein werden all Wirtschaftszweige – und damit die gesamte Wirtschaft.

Die Beihilfavorschriften werden eine wichtige Rolle dabei spielen, die Ziele des europäischen Grünen Deals und des Mechanismus für einen gerechten Übergang zu verwirklichen. In der Mitteilung über den europäischen Grünen Deal heißt es ausdrücklich, dass die Beihilfavorschriften überarbeitet werden sollten, um diesen politischen Zielen Rechnung zu tragen, einen kosteneffizienten Übergang zur Klimaneutralität zu unterstützen und die schrittweise Abschaffung von Subventionen für fossile Brennstoffe (insbesondere für die umweltschädlichsten) zu erleichtern, dabei aber zugleich faire Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt zu gewährleisten.

Die derzeitigen Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien stammen aus dem Jahr 2014 und laufen am 31. Dezember 2021 aus. Die neuen Leitlinien sollten daher Anfang 2022 in Kraft treten.

Im Jahr 2019 unterzog die Kommission das Paket zur Modernisierung des Beihilferechts einer Eignungsprüfung (sog. „Fitness-Check“), deren Ergebnis am 30. Oktober 2020 veröffentlicht wurde⁴.

Die Prüfung ergab, dass die Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien und die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO), soweit auf Umweltschutz und Energie bezogen, allgemein zur Unterstützung von Klimazielen beigetragen haben, bestimmte Aspekte jedoch vereinfacht und modernisiert werden sollten, um Verzerrungen von Handel und Wettbewerb möglichst zu begrenzen. Darüber hinaus erfordert der europäische Grüne Deal eine umfassendere und tiefgreifendere Überprüfung der Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien, um der Herausforderung, die der Grüne Deal darstellt, wirklich gerecht zu werden.

Die Überarbeitung der Leitlinien stützt sich auf die Evaluierung und verschiedene Fakten- und Datenquellen, darunter die Fallpraxis, ein externes Gutachten und Beiträge von Interessenträgern. Die Kommission hat im Rahmen einer 2020 durchgeführten öffentlichen Konsultation Stellungnahmen eingeholt, die durch die Rückmeldungen im Rahmen der vorliegenden öffentlichen Konsultation ergänzt werden sollen.

Parallel dazu wird die AGVO teilweise überarbeitet, um die einschlägigen Bestimmungen, die die vorliegenden Leitlinien ergänzen, entsprechend anzupassen. Eine öffentliche Konsultation zu den zu überarbeitenden AGVO-Bestimmungen wird voraussichtlich im Sommer 2021 stattfinden.

2. Zweck der Überarbeitung

Mit der Überarbeitung werden zwei Hauptziele verfolgt:

- Erstens soll der Anwendungsbereich der Leitlinien auf neue Bereiche (z. B. saubere Mobilität, biologische Vielfalt) und alle Technologien, mit denen der Grüne Deal umgesetzt werden kann, ausgedehnt werden, und es soll künftig möglich sein, höhere Beihilfebeträge zu

⁴ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2044-Fitness-check-of-2012-State-aid-modernisation-package-railways-guidelines-and-short-term-export-credit-insurance>

gewähren (100 % der Finanzierungslücke) und neue Beihilfeinstrumente (z. B. CO₂-Differenzverträge) einzusetzen,

- und zweitens sollen die Regeln für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt flexibler gestaltet werden, indem eine vereinfachte Beurteilung bereichsübergreifender Maßnahmen eingeführt und große „grüne“ Vorhaben im Rahmen bereits genehmigter Beihilferegeln grundsätzlich von der Anmeldepflicht befreit werden.

Die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Leitlinien muss mit Vorkehrungen einhergehen, die sicherstellen, dass die Beihilfen wirksam für einen besseren Umweltschutz eingesetzt werden, auf das zur Erreichung der Umweltziele erforderliche Maß beschränkt bleiben und den Wettbewerb bzw. die Integrität des Binnenmarkts nicht beeinträchtigen. Mit der Überarbeitung soll auch die Abstimmung und Kohärenz mit den einschlägigen Rechtsvorschriften und Maßnahmen der EU in den Bereichen Umwelt und Energie sichergestellt werden.

Zur schrittweisen Abschaffung von Subventionen für fossile Brennstoffe wird in dem Leitlinienvorschlag erläutert, dass Maßnahmen zur Förderung der umweltschädlichsten fossilen Brennstoffe in der Regel keine positiven Auswirkungen auf die Umwelt haben, sondern im Gegenteil häufig die Umwelt beeinträchtigen, da sie die negativen externen Umwelteffekte auf dem Markt verstärken können. Gleiches gilt für Maßnahmen, in deren Rahmen neue Investitionen in Erdgas getätigt werden, es sei denn, die Investitionen sind nachweislich mit dem Klimaziel der Union bis 2030 und dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 vereinbar. Daher haben wir in den vorgeschlagenen Leitlinien darauf hingewiesen, dass bei solchen Maßnahmen das Ergebnis einer Abwägungsprüfung gegen die Genehmigung sprechen dürfte (und staatliche Beihilfen folglich in der Regel nicht zulässig sind).

Mit der Überarbeitung der einschlägigen AGVO-Bestimmungen sollen „grüne“ Investitionen weiter erleichtert werden, indem der Anwendungsbereich auf Leitbereiche wie Infrastruktur für saubere Mobilität und Biodiversität ausgeweitet wird und die Bestimmungen zur Energieeffizienz von Gebäuden und zur Ressourceneffizienz mit Blick auf eine bessere Anwendbarkeit angepasst werden. Ferner werden die Vorschriften hinsichtlich der Definition der beihilfefähigen Kosten und der Beihilfeintensitäten flexibler gestaltet.

In den nachfolgenden Abschnitten wird ein Überblick gegeben über die wichtigsten Änderungen, die die Kommission in dieser Phase der Überarbeitung in Betracht zieht. Bei Entwürfen für Leitlinien, für die eine öffentliche Konsultation durchgeführt wird, ist der Wortlaut noch nicht endgültig, sondern wird unter Berücksichtigung der Rückmeldungen und Erkenntnisse aus der Konsultation erneut bewertet.

3. Beihilfen zur Verringerung und zum Abbau von Treibhausgasemissionen, u. a. durch Förderung erneuerbarer Energien

Damit die Klimaziele der Union leichter erreicht werden können, wird der Anwendungsbereich in dem Leitlinienvorschlag auf alle Technologien ausgeweitet, durch die der Ausstoß von Treibhausgasen verringert und die Energieeffizienz erhöht werden kann. Es wird bewusst vermieden, in diesem Abschnitt der Leitlinien bestimmte Technologien zu nennen, um alle Technologien und Konzepte einzuschließen, die einen Beitrag leisten können, und die Leitlinien bestmöglichst auch auf künftige Entwicklungen vorzubereiten. Die Förderung erneuerbarer Energien würde jedoch vollständig von diesem Abschnitt abgedeckt, und bestimmte Regelungen für erneuerbare Energien wären im Rahmen dieser Vorschriften weiterhin möglich, damit die Mitgliedstaaten über die erforderlichen Instrumente verfügen, um zur Verwirklichung der Ziele der Union im Bereich der erneuerbaren Energien beizutragen.

Zur Verringerung von Treibhausgasemissionen und Verbesserung der Energieeffizienz sollen Beihilfen in Höhe der vollen Nettomehrkosten umweltfreundlicherer Investitionen und Tätigkeiten möglich sein – in unterschiedlicher Form, so z. B. auch als Differenzverträge. Dabei sollen Vorschriften sicherstellen, dass die Marktpreisbildung nicht unangemessen verzerrt wird.

Um die Transparenz zu erhöhen, die Ausgewogenheit der zusätzlichen Flexibilität zu gewährleisten und Anreize für eine Beteiligung der Interessenträger an der Gestaltung der Fördermaßnahmen zu schaffen, sehen die Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien unter bestimmten Umständen eine öffentliche Konsultation zu den wichtigsten Merkmalen einer geplanten Regelung vor.

Damit nur erforderliche Beihilfen gewährt werden und um Beihilfen entgegenzuwirken, die im Hinblick auf die Dekarbonisierung weniger kosteneffizient sind, sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet sein, die Kosten aller geförderten Arten von Klimaschutzvorhaben anhand des Beihilfebetrags je Einheit der erreichten Emissionsverringerung (EUR pro vermiedener Tonne Emissionen in CO₂-Äquivalenten) eindeutig zu ermitteln. Ob die Mitgliedstaaten dieses Kriterium bei der Auswahl der zu fördernden Vorhaben zugrunde legen, bleibt ihnen jedoch freigestellt.

Um Überkompensation und Marktverzerrungen zu verringern, sind Ausschreiben der Standardmechanismus für die Gewährung von Beihilfen und die Festsetzung der Höhe der Beihilfen. Die Ausschreibungen sollten so weit wie möglich für alle in dem jeweiligen Mitgliedstaat zueinander im Wettbewerb stehenden Technologien, mit denen das angestrebte Ziel der Verringerung von Treibhausgasemissionen erreicht werden kann, offen sein, sofern dem nicht gute Gründe entgegenstehen.

Die Kommission bittet ferner auch um Stellungnahmen gezielt zur Ausweitung des Geltungsbereichs der Leitlinien auf Beihilfen für den Abbau von Treibhausgasen in der Umwelt. Die Technologien zum Abbau von Treibhausgasen in der Umgebungsluft können zur Erreichung der EU-Ziele beitragen, sollten aber nicht dazu führen, dass geringere Anstrengungen unternommen werden, um andere verfügbare Mittel zur Emissionsvermeidung oder -verringerung auszuschöpfen. Auch gibt es Beispiele für private, nicht geförderte Investitionen in den Abbau von Treibhausgasen, was darauf hindeutet, dass Beihilfen möglicherweise nicht immer erforderlich sind. Die eingehenden Stellungnahmen werden als wichtige Grundlage für eine fundierte Entscheidung darüber dienen, ob der Anwendungsbereich der Leitlinien auf den Abbau von Treibhausgasen in der Umwelt ausgeweitet werden sollte.

4. Andere Umweltschutzbeihilfen

4.1. Beihilfen zur Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz und der Umweltbilanz von Gebäuden

Damit das Ziel, die Emissionen bis 2030 um mindestens 55 % zu reduzieren, erreicht wird, müssen die Treibhausgasemissionen von Gebäuden in der EU um 60 % gesenkt werden. In der Mitteilung der Kommission „Eine Renovierungswelle für Europa“⁵ wird angestrebt, die Renovierungsraten in den nächsten zehn Jahren mindestens zu verdoppeln und sicherzustellen, dass Renovierungen zu einer höheren Energie- und Ressourceneffizienz führen.

Mit Blick auf die Erleichterung umfassender Renovierungen werden die Mitgliedstaaten Beihilfen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden kombinieren können mit Beihilfen für Investitionen

⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine Renovierungswelle für Europa – umweltfreundlichere Gebäude, mehr Arbeitsplätze und bessere Lebensbedingungen, 14. Oktober 2020 (COM(2020) 662 final).

zur Verbesserung ihrer Gesamtenergieeffizienz oder Umweltbilanz, z. B. Investitionen in die am Standort des Gebäudes befindliche Infrastruktur für die Erzeugung und Speicherung erneuerbarer Energie, Ladestationen für Elektrofahrzeuge und Digitalisierungsausrüstung.

Um zu gewährleisten, dass Beihilfen tatsächlich zu einer Verbesserung der Energieeffizienz führen, sollen bestimmte Mindestenergieeinsparungen erforderlich sein. Beihilfemaßnahmen, die erhebliche Energieeinsparungen bewirken, kommen für einen grünen Bonus in Betracht.

Der Leitlinienvorschlag enthält spezifische Vorschriften für Beihilfen für Energiedienstleistungsunternehmen, um Energieleistungsverträge zu fördern.

4.2. Beihilfen für saubere Mobilität

Um das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen, wurde im europäischen Grünen Deal festgelegt, dass verkehrsbedingte Emissionen um 90 % gesenkt werden müssen. In der Mitteilung der Kommission über eine Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität⁶ werden die Ziele des europäischen Grünen Deals bekräftigt und verschiedene Meilensteine abgesteckt, um aufzuzeigen, wie die einzelnen Sektoren dieses Ziel erreichen können⁷.

Der Übergang zu sauberer Mobilität soll erleichtert werden, indem der Erwerb sauberer Fahrzeuge (für den Personen- und Güterverkehr im Luft-, Straßen-, Schienen-, Binnenschiffs-, See- und Küstenverkehr) – einschließlich mit Erdgas betriebener Fahrzeuge, wenn es sich dabei um eine notwendige Brückentechnologie hin zu emissionsfreier Mobilität handelt –, oder die Nachrüstung von Fahrzeugen förderfähig wäre. Ferner würde der Anwendungsbereich der Leitlinien ausgeweitet, um den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, den Aufbau öffentlich zugänglicher Lade- und Tankinfrastruktur zu fördern, die für den Betrieb sauberer Fahrzeuge erforderlich ist, ohne allerdings private Investitionen in diesem Sektor zu verdrängen.

In der Regel sollen Beihilfen über eine Ausschreibung gewährt werden müssen, damit sie auf das erforderliche Minimum beschränkt bleiben. In Bezug auf Beihilfen für saubere Fahrzeuge würden die Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien den Mitgliedstaaten Flexibilität dabei einräumen, die am besten geeignete Beihilfeform zu ermitteln, und es wäre möglich, die zusätzlichen Betriebskosten in voller Höhe zu decken. Bei Investitionen in Lade- und Tankinfrastruktur würden die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, die gesamte Finanzierungslücke zu decken.

4.3. Beihilfen zur Förderung der Ressourceneffizienz und des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft

Im Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft⁸, der darauf abzielt, den Übergang der EU zu einer Kreislaufwirtschaft im Rahmen des durch den Grünen Deal unterstützten Wandels zu beschleunigen, wurde ausdrücklich gefordert, bei der Überarbeitung der Leitlinien den Zielen im Bereich der Ressourceneffizienz Rechnung zu tragen.

Die Leitlinien sollen einen neuen Abschnitt über Ressourceneffizienz und Kreislaufwirtschaft enthalten, der Beihilfen für Investitionen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz sowie für die

⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität: Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen, 9. Dezember 2020 (COM(2020) 789 final).

⁷ U. a. sollen bis 2030 mindestens 30 Millionen emissionsfreie Fahrzeuge und 80 000 emissionsfreie Lkw auf den Straßen fahren und bis 2050 nahezu alle Pkw, Lieferwagen, Busse und neue Lkw emissionsfrei sein.

⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft – Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa, 11. März 2020 (COM(2020) 98 final).

Vermeidung, die Vorbereitung zur Wiederverwendung bzw. zum Recycling oder für das Recycling von Abfällen oder anderen Produkten, Materialien oder Stoffen abdeckt.

Die Berechnung der beihilfefähigen Kosten soll anhand eines kontrafaktischen Szenarios erfolgen, damit Beihilfen auf den Ausgleich von Umweltkosten beschränkt bleiben. Kann kein kontrafaktisches Szenario ermittelt werden, steht eine alternative Berechnungsmethode zur Verfügung. Die Beihilfehöchstintensität soll 40 % der beihilfefähigen Kosten betragen, wobei für KMU, Investitionen in Fördergebieten und Öko-Innovationsvorhaben Aufschläge vorgesehen sind. Beihilfen könnten auch über eine Ausschreibung gewährt werden.

Beihilfen für Betriebskosten sollen ausschließlich für die getrennte Sammlung und die Trennung von Abfällen oder anderen Produkten, Materialien oder Stoffen im Zusammenhang mit bestimmten Abfallströmen oder Abfallarten im Hinblick auf die Vorbereitung zur Wiederverwendung bzw. zum Recycling übergangsweise zulässig sein.

4.4. Andere Umweltschutzbeihilfen

Verringerung der Umweltverschmutzung

Ein neuer Abschnitt betrifft Beihilfen zur Vermeidung oder Verringerung von Umweltverschmutzung und von Emissionen, bei denen es sich nicht um Treibhausgase handelt (z. B. Stickoxide, Schwefeldioxid, Lärm, Phosphat usw.).

Damit Beihilfen für Investitionen verwendet werden, die die Umweltverschmutzung verringern, wären die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Nutzen ihrer Maßnahmen für die Umwelt zu quantifizieren. Kann kein kontrafaktisches Szenario ermittelt werden, wären zur einfacheren Berechnung der beihilfefähigen Kosten alternative Regeln in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit vorgesehen. Die Beihilfehöchstintensität soll 40 % der beihilfefähigen Kosten betragen, wobei für KMU und Investitionen in Fördergebieten Aufschläge vorgesehen sind. Beihilfen könnten auch über eine Ausschreibung gewährt werden.

Für Beihilfen in Form handelbarer Zertifikate werden besondere Vorschriften gelten.

Rehabilitation und Biodiversität

Die vorgeschlagenen Leitlinien sollen nicht nur für Beihilfen zur Schadstoffbeseitigung gelten, sondern auch für Beihilfen für die Rehabilitation von natürlichen Lebensräumen und Ökosystemen sowie für den Schutz bzw. die Wiederherstellung der Biodiversität.

Die vorgeschlagenen Leitlinien würden es den Mitgliedstaaten gestatten, bis zu 100 % der Differenz zwischen den Gesamtkosten eines Vorhabens im Bereich Schadstoffbeseitigung, Rehabilitation oder Biodiversität und der durch das Vorhaben bedingten Wertsteigerung des Standorts zu decken. Nach dem Verursacherprinzip wird ein Akteur, der für die Verhinderung und Beseitigung der betreffenden Umweltschäden und Schadstoffbelastungen verantwortlich ist, keine Beihilfe erhalten können, es sei denn, dies ist notwendig, um Umfang oder Ziele des Dekontaminierungs- oder Rehabilitationsvorhabens über die rechtlichen Verpflichtungen des Akteurs hinaus auszuweiten.

Ermäßigung von Steuern oder steuerähnlichen Abgaben

Angesichts der Steuerhoheit der Mitgliedstaaten und um ihnen bei der Gestaltung einer Maßnahme in Form von Steuer- oder Abgabenermäßigungen Flexibilität zu bieten, enthalten die vorgeschlagenen Leitlinien einen eigenen Abschnitt mit gezielten Vereinbarkeitskriterien (z. B. vereinfachte Kriterien, insbesondere Befreiung von der Pflicht zur Durchführung einer Ausschreibung). Der Abschnitt gliedert sich in zwei Unterabschnitte: i) Ermäßigung von Umweltsteuern oder -abgaben, die für bestimmte ressourcenintensive Wirtschaftszweige notwendig sind (Fortführung der Bestimmungen im bisherigen Abschnitt 3.7.1 der Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien von 2014),

ii) Ermäßigung von Steuern bzw. steuerähnlichen Abgaben, die vorrangig dem Umweltschutz dienen (d. h. Anreize für die Beihilfeempfänger, Vorhaben oder Tätigkeiten durchzuführen, die zu geringerer Umweltverschmutzung oder geringerem Ressourcenverbrauch führen).

Beihilfen sollen den normalen Steuer- oder Abgabensatz bzw. -betrag, der ohne Ermäßigung zu zahlen wäre, nicht überschreiten dürfen. Je nachdem, ob es sich um Investitions- oder Betriebsbeihilfen handelt, gelten weitere konkrete Vorkehrungen.

5. Beihilfen im Energiesektor

5.1. Beihilfen zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit

In den vorgeschlagenen Leitlinien werden die Bestimmungen der Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien aus dem Jahr 2014 weitgehend beibehalten. Die wichtigsten Aspekte der sektorspezifischen Rechtsvorschriften werden übernommen, und die Beschlusspraxis seit 2014 wird kodifiziert. Insbesondere wird klargestellt, dass die Leitlinien auch für Netzüberlastung und Abschaltmaßnahmen gelten.

Der Leitlinienvorschlag würde es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Maßnahmen zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit umweltfreundlicher zu gestalten (z. B. durch die Festlegung strenger nationaler Emissionsgrenzwerte oder die Einbeziehung anderer Umweltkriterien).

Um die Transparenz zu erhöhen und Anreize für die Beteiligung der Interessenträger an der Gestaltung dieser komplexen Fördermaßnahmen zu schaffen, wird unter bestimmten Umständen eine öffentliche Konsultation vorgeschrieben.

5.2. Beihilfen für Energieinfrastruktur

Im Kontext der Beihilfenvorschriften für Energieinfrastruktur werden viele, insbesondere größere Vorhaben, aus den EU-Strukturfonds kofinanziert. Darüber hinaus soll ein erheblicher Betrag der Ausgaben des Aufbau- und Resilienzfonds (RRF) im Rahmen der Leitinitiative „Hochfahren“ für spezifische Infrastrukturvorhaben ausgewiesen werden. Im Leitlinienvorschlag wird eindeutig bekräftigt, dass beihilferechtliche Bedenken nur auftreten, wenn eine Infrastruktur außerhalb der natürlichen und rechtlichen Monopole der Netzbetreiber betrieben wird.

Der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Leitlinien würde auch auf neue Infrastrukturkategorien ausgeweitet, die seit Einführung der bisherigen Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien an Bedeutung gewonnen haben, wie Rohrleitungen für Wasserstoff und erneuerbare Gase, und auf zusätzliche neue Infrastrukturkategorien, die sich in den nächsten Jahren herausbilden könnten. Auch Investitionen in solche neuen Infrastrukturkategorien würden nach den allgemeinen Bewertungsgrundsätzen auf ihre Verhältnismäßigkeit und auf Wettbewerbsverzerrungen geprüft.

Um eine Bindung an Infrastruktureinrichtungen für fossile Brennstoffe zu verhindern, sollen für die Förderung von Investitionen in Erdgasinfrastruktur (z. B. LNG-Terminals) zusätzliche Vorkehrungen eingeführt werden. So soll verlangt werden, dass Gasinfrastruktur auch für Wasserstoff verwendbar ist bzw. nicht zu einer festen Bindung führt. Infrastruktur für andere fossile Brennstoffe (insbesondere Erdöl) würde nicht in die vorgeschlagenen Leitlinien aufgenommen.

5.3. Beihilfen für Fernwärme und Fernkälte

Für Fernwärme und Fernkälte würden die im Rahmen der Mitteilung über ein zukunftsfähiges Europa⁹ und der RRF-Vorlage¹⁰ eingeführten Vereinfachungen beibehalten. Mit diesen Vorschriften wird a) die Möglichkeit eröffnet, die Verhältnismäßigkeit einer Beihilfe für das Netz und die Wärmequelle im Hinblick auf die Finanzierungslücke zu prüfen (d. h. die bisherigen Beihilfeintensitäten außer Acht zu lassen), und b) klargestellt, dass die Beihilfe selbst in Fällen, in denen der Energieeffizienzstandard durch die Investition zur Modernisierung noch nicht erreicht wird, genehmigt werden kann, sofern anschließend innerhalb von drei Jahren mit einer weiteren Modernisierung zur Erreichung des Standards begonnen wird.

Auch in diesem Fall würden für Fernwärmeprojekten, bei denen fossile Brennstoffe zum Einsatz kommen, zusätzliche Vorkehrungen gegen eine feste Bindung gelten. Entsprechend dem in Abschnitt 2 beschriebenen allgemeinen Ansatz wird im Leitlinienentwurf erläutert, dass eine Förderung für neue Wärmeerzeugung aus den umweltschädlichsten fossilen Brennstoffen angesichts fehlender positiver Umweltauswirkungen und der zusätzlichen negativen Auswirkungen einer solchen Förderung kaum möglich sein wird. Positive Auswirkungen könnten allerdings z. B. gegeben sein bei der Förderung der Modernisierung von Wärmeübertragungsnetzen in der Umgebung fossiler Kraftwerke, solange dies nicht zur Erzeugung von mehr Energie aus fossilen Brennstoffen führt (z. B. durch den Anschluss weiterer Kunden).

Bei der Förderung von Vorhaben zur Fernwärmeezeugung, die Gas umfassen, müssten die Mitgliedstaaten erläutern, wie sie die Vereinbarkeit der Investition mit der Gesamtstrategie zur Verwirklichung des Ziels der Klimaneutralität der Union bis 2050 sicherstellen wollen.

5.4. Beihilfen für die Abkehr von Kohle, Torf und Ölschiefer

Die Abkehr von der Stromerzeugung auf Basis von Kohle, Torf oder Ölschiefer gehört zu den wichtigsten Triebkräften für die Dekarbonisierung im Stromsektor der Union. Der Leitlinienentwurf enthält Regeln für die beihilferechtliche Vereinbarkeit von zwei Arten von Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten ergreifen können, um die Stilllegung von Kraftwerken, in denen Kohle (Stein- oder Braunkohle), Torf oder Ölschiefer verbrannt wird, und möglicherweise auch die Beendigung des Abbaus dieser Brennstoffe (zusammen im Folgenden „Kohle-, Torf- oder Ölschiefertätigkeiten“) zu unterstützen.

Ein erster Unterabschnitt betrifft Beihilfen, die von den Mitgliedstaaten als Ausgleich für die vorzeitige Einstellung rentabler Kohle-, Torf- und Ölschiefertätigkeiten gewährt werden, insbesondere für entgangene Gewinne. Der Beihilfebetrug würde nach Möglichkeit im Wege von Ausschreibungen festgelegt. Damit die effizientesten Vorhaben zum Zuge kommen, ist auch eine Quantifizierung des Umweltnutzens erforderlich.

Ein zweiter Unterabschnitt betrifft Beihilfen der Mitgliedstaaten zur Deckung außergewöhnlicher Sozial- und Umweltkosten im Zusammenhang mit der Einstellung nicht wettbewerbsfähiger Kohle-, Torf- und Ölschiefertätigkeiten. Die abgedeckten Kategorien förderfähiger Kosten werden in den vorgeschlagenen Leitlinien näher bestimmt. Für Kosten, die aus der Nichteinhaltung von Umweltvorschriften entstehen, und für Kosten im Zusammenhang mit der laufenden Produktion sollen keine Beihilfen gewährt werden können.

⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal, 14. Januar 2020 (COM(2020) 21 final).

¹⁰ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_district_heating.pdf

6. Beihilfen in Form einer Ermäßigung der Stromabgaben für energieintensive Unternehmen

Die Umgestaltung der EU-Wirtschaft im Einklang mit dem Grünen Deal wird teilweise durch Abgaben auf den Stromverbrauch finanziert. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten solche Umgestaltungsmaßnahmen weiterhin über Abgaben finanzieren werden, die daher steigen könnten. Für bestimmte Wirtschaftszweige, die besonders stark dem internationalen Handel ausgesetzt und für ihre Wertschöpfung in umfangreichem Maße auf Strom angewiesen sind, können diese Abgaben eine hohe finanzielle Belastung darstellen. Die bisherigen Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien haben es den Mitgliedstaaten daher ermöglicht, selektive Ermäßigungen dieser Abgaben einzuführen. Nach den nun vorgeschlagenen Leitlinien wären Abgabenermäßigungen weiterhin möglich, um dem erhöhten Risiko zu begegnen, dass Tätigkeiten in beihilfefähigen Wirtschaftszweigen an Standorte außerhalb der Europäischen Union verlagert werden, an denen es keine oder weniger anspruchsvolle Umweltstandards gibt. Die Kommission hat diese Wirtschaftszweige ermittelt und Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit eingeführt; dabei hat sie berücksichtigt, dass die Ermäßigungen weder zu hoch angesetzt noch einer zu großen Zahl von Stromverbrauchern gewährt werden dürfen, da andernfalls die Finanzierung der Förderung erneuerbarer Energien insgesamt gefährdet werden könnte, sodass besonders starke Verzerrungen von Wettbewerb und Handel zu befürchten wären.

Welche Unternehmen beihilfefähig wären, richtet sich nach Schwellenwerten für die Strom- und die Handelsintensität auf Sektorebene. Sektoren wären beihilfefähig, wenn sie auf Unionsebene eine Handelsintensität von mindestens 20 % und eine Stromintensität von mindestens 10 % aufweisen. Ein ähnliches Risiko besteht nach Ansicht der Kommission, wenn ein Sektor eine Stromintensität von mindestens 7 % und eine Handelsintensität von mindestens 80 % aufweist. Ein Schwellenwert für die Handelsintensität von 20 % steht im Einklang mit den Methoden zur Festlegung der Carbon-Leakage-Liste im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems¹¹ und mit der Liste der Sektoren, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie gemäß den Leitlinien für staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem Emissionshandelssystem¹² (EHS-Leitlinien) aufgrund indirekter Emissionskosten einem tatsächlichen Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzt sind. Darüber hinaus ist die Kommission der Auffassung, dass ein erhebliches Risiko der Verlagerung von Tätigkeiten in beihilfefähigen Sektoren an Standorte außerhalb der Europäischen Union nur dann auf die betreffenden Abgaben zurückzuführen ist, wenn die kumulierte Gesamthöhe dieser Abgaben (vor etwaigen Ermäßigungen) einen bestimmten Mindestkostenbetrag pro MWh erreicht.

Um den ehrgeizigeren Zielen des Grünen Deals Rechnung zu tragen und die bisherige Beschlusspraxis der Kommission zu kodifizieren, wird der Anwendungsbereich der Ermäßigungen auf alle Sozial- und Dekarbonisierungsabgaben ausgeweitet. Der Wettbewerbsnachteil für energieintensive Unternehmen gilt als besonders stark, wenn die Stromabgaben einen bestimmten Mindestschwellenwert erreichen. Ermäßigungen gelten als verhältnismäßig, wenn die Unternehmen mindestens 25 % der betreffenden Abgaben entrichten. Es gäbe jedoch auch die Möglichkeit, den Eigenbeitrag von Unternehmen auf 1,5 % ihrer Bruttowertschöpfung zu begrenzen. Ferner wird vorgeschlagen, die Bestimmungen über Ermäßigungen für energieintensive Unternehmen teilweise an die EHS-Leitlinien anzupassen, so z. B. durch Einführung von Umweltschutzauflagen.

¹¹ Delegierter Beschluss (EU) 2019/708 der Kommission vom 15. Februar 2019 zur Ergänzung der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Festlegung der Sektoren und Teilsektoren, bei denen davon ausgegangen wird, dass für sie im Zeitraum 2021–2030 ein Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht.

¹² Mitteilung der Kommission – Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach 2021, 21. September 2020 (C(2020) 6400 final).

Die Kommission bittet insbesondere um Stellungnahme zu zwei Fragen: i) Ist die oben genannte Methode geeignet, um Sektoren zu ermitteln, in denen ein besonderes Risiko besteht, dass Tätigkeiten an Standorte außerhalb der Europäischen Union verlagert werden, und gleichzeitig die beschriebenen Risiken in Bezug auf Verzerrungen von Wettbewerb und Handel und mangelnde Fördermittel für erneuerbare Energien auf ein Minimum zu begrenzen? ii) Wie hoch müssten die kumulierten Abgaben je MWh mindestens sein, damit Ermäßigungen gerechtfertigt wären?