



European Commission
Directorate-General for Competition
State Aid Registry
1049 Bruxelles/Brussel
Belgique/België
Ref.: HT.5371

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
07.06.2021

Mein Zeichen, meine Nachricht vom
625 4.19.02/001#1

☎ 0228
14-5978

Bonn
02.08.2021

Stellungnahme zum Leitlinienentwurf der Generaldirektion Wettbewerb

Sehr geehrte Damen und Herren,

bitte beachten Sie die beigegefügte Stellungnahme der Bundesnetzagentur zum Entwurf der Generaldirektion Wettbewerb zu den Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022.

Mit freundlichen Grüßen

1 Anlage

Im Auftrag

Achim Zerres

Bundesnetzagentur für
Elektrizität, Gas, Telekommunikation,
Post und Eisenbahnen

Behördensitz: Bonn
Tulpenfeld 4
53113 Bonn
☎ 0228 14-0

Telefax Bonn
0228 14-8872

E-Mail
poststelle@bnetza.de
Internet
<http://www.bundesnetzagentur.de>

Bitte neue Bankverbindung beachten!
Bundeskasse Weiden
Dt. Bundesbank – Filiale Regensburg
BIC: MARKDEF1750
IBAN: DE08 7500 0000 0075 0010 07

Datenschutzhinweis:

Der Schutz Ihrer Daten ist uns wichtig. Nähere Informationen zum Umgang mit personenbezogenen Daten in der BNetzA können Sie der Datenschutzerklärung auf <https://www.bundesnetzagentur.de/Datenschutz> entnehmen. Sollte Ihnen ein Abruf der Datenschutzerklärung nicht möglich sein, kann Ihnen diese auch in Textform übermittelt werden.

Stellungnahme der Bundesnetzagentur zur Konsultation der
“Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022“
der Europäischen Kommission

1. Vorbemerkungen

Die Europäische Kommission hat die staatlichen Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien für 2014-2020 überarbeitet und die neuen Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 zur Konsultation gestellt.

Die Bundesnetzagentur begrüßt in ihrer Funktion als Energieregulierungsbehörde, die unter anderem Aufgaben nach dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) wahrnimmt, die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Bundesnetzagentur befürwortet die Überarbeitung der Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien und teilt die wesentliche Ausrichtung des Entwurfes hinsichtlich der Harmonisierung mit Unionsrecht, um eine Einheit der Rechtsordnung herzustellen und mit transparenten und verständlichen Regelungen das Funktionieren des Energiebinnenmarktes zu gewährleisten. Dennoch ist die Bundesnetzagentur über die nochmals gesteigerte Detailtiefe besorgt: Es bleiben den Mitgliedsstaaten nach dem vorliegenden Entwurf nur sehr wenige Spielräume zur Gestaltung ihrer nationalen Fördersysteme und Verwaltungspraktiken.

Die Stellungnahme der Bundesnetzagentur zum Entwurf der Leitlinien ist darauf ausgerichtet, die Wirkung der Leitlinien als Maßstab für die praktikable Gestaltung und Weiterentwicklung nationaler Fördersysteme unter behördlicher Mitwirkung in allen Mitgliedsstaaten zu stärken. Entsprechend befasst sich die Stellungnahme im Detail insbesondere mit den Regelungen, die die Spielräume der Mitgliedsstaaten und beihilfegewährenden Stellen besonders stark oder sogar unverhältnismäßig beschneiden.

2. Detaillierte Stellungnahme

2.1 Randnummern 28 und 30

Die allgemeine Vorgabe in Randnummer 28, dass staatliche Beihilfen nach dem Beginn der Durchführung des Projekts grundsätzlich nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar sein sollen, spiegelt nicht wider, dass Beihilfen in wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren auch gewährt werden können, wenn die Umsetzung des Projekts bereits begonnen hat. Im Bereich der Wind-Onshore-Technologie ist es in der Praxis nicht ungewöhnlich, dass bereits verschiedene Schritte auf dem Weg zur Umsetzung unternommen werden. Die Bundesnetzagentur schlägt aus diesem Grund vor, die bereits angelegten Ausnahmen in Randnummer 30 zu erweitern. Auch in Fällen, in denen die Beihilfe durch eine Ausschreibung gewährt wird, ist die Randnummer 28 nicht anzuwenden. Darüber hinaus sollte in Randnummer 30 berücksichtigt werden, dass eine Beihilfe für den umweltfreundlichen Dauerbetrieb im Einzelfall gerechtfertigt sein kann, z.B. wenn eine laufende Installation weiterhin Unterstützung beantragt.

2.2 Randnummer 48

Die Bundesnetzagentur als ausführende Behörde der Ausschreibungsverfahren schlägt vor, die Randnummer 48 Buchstabe (d) anzupassen. Die Bundesnetzagentur hält Korrekturen des Ausschreibungsverfahrens als allgemeinen Grundsatz bei Unterzeichnung für wettbewerbsschädigend. Die Regelung sollte dahingehend modifiziert werden, dass die Bieterverfahren nicht korrigiert werden müssen, wenn eine Überförderung bei Beihilfegewährung durch angemessene Höchstpreise oder ähnliche Mechanismen verhindert wird und mittelfristig wieder mit einer Überzeichnung zu rechnen ist.

Eine Korrektur der Bieterverfahren, insbesondere durch Verknappung von Ausschreibungsmengen (endogene Mengensteuerung), in Zeiten unterzeichneter Gebotstermine sorgt nicht für die Entwicklung von Wettbewerb und für die Erreichung der Ausbauziele durch erforderliche zusätzliche Projekte. Vielmehr besteht die Gefahr einer Abwärtsspirale bei der Projektentwicklung. Dies gilt besonders in Bereichen der erneuerbaren Energien, in denen Projekte eine hohe Vorlaufzeit und hohe Vorentwicklungskosten aufweisen. Dieser Effekt wird durch eine Erhöhung der Ausbauziele nochmals deutlich verstärkt.

Wenn die Projektentwicklung den Ausbauzielen zunächst hinterherhinkt, verhindert die Mengensteuerung effektive Anreize für neue Akteure und eine beschleunigte Projektentwicklung. In der Folge entwickelt sich eine dauerhafte Unterzeichnung in der die Ausschreibungsmenge rollierend weiter reduziert wird, um für künstlichen Wettbewerb zu sorgen. Die Regelung dient somit nicht dem Ziel der Senkung der Kosten. Sie kann für den beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien sogar schädlich sein und damit unmittelbar die europäi-

schen Ziele aus dem Green Deal gefährden. Punktuelle Unterzeichnung bedeutet bei regelmäßig durchgeführten Verfahren nicht zwingend auch einen Mangel an Wettbewerb, sondern kann mehr Angebot anreizen.

Ausgewogen gesetzte Höchstpreise können das Risiko einer Überförderung kompensieren.

2.3 Randnummer 53

Die Bundesnetzagentur sieht die in Randnummer 53 vorgesehene weite Anwendung eines Claw-Back-Mechanismus kritisch. Ein Claw-Back-Mechanismus kann zu großen Unsicherheiten in der Förderung, zu schwierigen Rückabwicklungen und Verunsicherung der Anlagenbetreiber – insbesondere wenn es sich um KMU handelt – führen.

Insgesamt betrachtet sollte ein solcher Mechanismus nur vereinzelt angewendet werden, da deutlich mildere und ebenso geeignete Maßnahmen zur Verfügung stehen, um sicherzustellen, dass Förderung nur in angemessener Höhe gewährt wird. So ist z.B. ein regelmäßiges Monitoring mit einer zukünftigen Verringerung der Förderung im Fall einer Überförderung als Alternative zu einem Claw-Back-Mechanismus denkbar. Rückforderungen sind in der Praxis immer schwer abwickelbar. Zudem ist der Eingriff für die Betroffenen bei einer bloßen zukünftigen Verringerung der Förderzahlungen deutlich geringer als bei einer Rückforderung.

2.4 Randnummern 56 und 58

Die Bundesnetzagentur schlägt vor, die Schwellenwerte für die Transparenzvorgaben gegenüber den UEBLL-2014 unverändert bei 500.000 €/Jahr zu belassen. Es ist nicht ersichtlich, dass Beihilfen bereits ab einer Höhe von 100.000 € geeignet sind, den Binnenmarkt massiv zu beeinträchtigen. Daher scheint die zu erwartende steigende Bürokratiebelastung bei Beihilfeempfängern und beihilfegewährenden Stellen unverhältnismäßig im Vergleich zu dem Transparenzgewinn und überschreitet zum Teil ein zumutbares Maß.

2.5 Randnummer 80

Nach Auffassung der Bundesnetzagentur führt die Verpflichtung der jährlichen Aktualisierung von Kosten und Einnahmen für Beihilferegeln mit einer längeren Laufzeit zu übermäßigen bürokratischen Aufwänden. Eine Streichung oder zumindest Verlängerung scheint sachgerecht. Jährliche Überprüfungen führen zu Unsicherheiten bei Antragstellern und können so die Zielerreichung zügiger und starker Verringerung von Treibhausgasemissionen behindern. Dies gilt insbesondere für Projekte im Energiebereich mit einer vielfach hohen Vorlaufzeit. Darüber hinaus sollte es Ausnahmen geben, um den Nachweisaufwand zumindest für bestimmte Projekte zu verringern.

2.6 Randnummern 82, 83 und 90

Die Bundesnetzagentur schlägt vor, die Technologieneutralität der Ausschreibungen nicht generell vorzuschreiben. Mitgliedsstaaten müssen die Möglichkeit haben, technologiespezifische Ausschreibungen durchzuführen. Im Grundsatz scheint eine technologieneutrale Ausschreibung attraktiv zu sein, um die beihilfegünstigste und somit binnenmarktverträglichste Technologie zu identifizieren und zu fördern. In der praktischen Umsetzung gibt es allerdings Aspekte, die Technologieneutralität im Ergebnis nachteilig erscheinen lassen:

- Technologieneutrale Ausschreibungen berücksichtigen nicht die nationalen Ausbauziele, weil insbesondere ambitionierte Ausbauziele einen ausgewogenen Mix verschiedener Technologien erfordern. Ein ausschließlicher Einsatz der günstigsten Technologie schöpft das natürliche Potential für erneuerbare Energiequellen nicht vollständig, jedenfalls nicht in dem für die ambitionierten Ziele nötigen Umfang aus.
- Ein ausgewogener Technologiemix führt zu positiven Effekten für Netze, zu einer höheren Versorgungssicherheit und zu mehr Marktliquidität. Diese Effekte würden entfallen oder zumindest stark reduziert, wenn im Rahmen technologieneutraler Ausschreibungen bevorzugt die günstigste Technologie zum Zuge käme.
- Einzelne Technologien (z.B. Wind-Offshore) bedürfen spezifischer Verfahrensbedingungen (z.B. die Frequenz der Gebotstermine, Realisierungszeiträume, Sicherung der Projekte). Technologieneutrale Verfahren würden solche Technologien praktisch aus Förderungssystemen ausschließen, obwohl diese geeignet sind, CO₂-Emissionen zu vermeiden und somit ein Baustein der nationalen und europäischen Dekarbonisierungsstrategien sein könnten.
- Die Leitlinien enthalten in vielen Randnummern Regelungen, die sich nur bei einer technologiespezifischen Ausschreibung angemessen berücksichtigen lassen (z.B. in den Randnummern 37, 76/77, 82, 91, 100 – 104).
- Technologieneutrale Ausschreibungen bergen die Gefahr, insbesondere KMUs mit einem sehr komplexen behördlichen Verfahren zu belasten, risikoreich zu sein und letztlich hohe Teilnahmehürden verursachen.
- Technologieneutrale Ausschreibungen führen dazu, dass sich Zuliefererindustrie und Dienstleister einseitig auf die aktuell günstigste Technologie fokussieren. Das verhindert technischen Fortschritt, gefährdet Arbeitsplätze und birgt das Risiko, Europa abhängig von Importen insbesondere aus dem asiatischen Raum zu machen.

Die Bundesnetzagentur regt an, die Methode des (technologieneutralen) Ausschreibungsverfahrens als eine von mehreren Optionen zur Bestimmung der EE-Förderhöhe in die Leitlinien

aufzunehmen. Darüber hinaus sollte klargestellt werden, dass es den Mitgliedsstaaten obliegt, die Methode für die effizienteste Ermittlung der Einspeisetarife bzw. Marktprämien zu eruieren.

2.7 Randnummern 85 – 88

Die Bundesnetzagentur betrachtet die Regelungen der Randnummern 85 bis 88 mit Skepsis und Sorge.

Regelungen für öffentliche Konsultationen existieren bereits in vielen Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene. Es scheint nicht angemessen, dessen ungeachtet noch detaillierte europäische Vorgaben einzuführen. Wenn es bereits nationale Konsultationsverfahren gibt, wären Konflikte zwischen den nationalen und europäischen Vorgaben und Verunsicherung bei den Akteuren unvermeidlich, welche Regelungen für welche Fälle gelten.

Darüber hinaus ist das Instrument einer öffentlichen Konsultation nur für zentrale Entscheidungsprozesse mit längerer Dauer angemessen. Wenn kurzfristig auf bestimmte Gegebenheiten reagiert werden muss oder wenn eine Konsultation absehbar den Zweck einer Ausschreibungsänderung gefährden würde, sollte auf eine Konsultation verzichtet werden können. Der mit der Beurteilung kleinteiliger Änderungen verbundene Aufwand steht für kleinere Unternehmen oder andere Akteure in der Regel in keinem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen Einflussmöglichkeiten. Dadurch wächst das Risiko, dass die Konsultationen von großen, gut organisierten Interessengruppen dominiert werden. Damit einher würde ein beträchtlicher bürokratischer Aufwand gehen sowie erhebliche Verzögerungen.

Die Bundesnetzagentur, die derartige Konsultationsprozesse ggf. auch durchzuführen hätte, schlägt vor, die Vorgaben auf den Fall zu beschränken, dass es keine nationalen Konsultationsverfahren gibt. Zudem sollten Möglichkeiten, von einer Konsultation abzusehen geschaffen werden und der Detaillierungsgrad und die Verbindlichkeit der Vorgaben auch vor dem Hintergrund der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie deutlich reduziert werden.

2.8 Randnummer 92 b (i)

Die Bundesnetzagentur schlägt vor, die Schwellenwerte im Vergleich zu den bestehenden Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien für eine verpflichtende Teilnahme an Ausschreibungsverfahren nicht abzusenken.

Die notwendige Teilnahme an Ausschreibungsverfahren stellt eine administrative und wegen der erforderlichen Absicherung des Projekts auch eine finanzielle Hürde für Projektierer und Anlagenbetreiber dar. Als ausschreibende Behörde verfügt die Bundesnetzagentur über mehrjährige Erfahrung mit der Durchführung von Ausschreibungsverfahren zur Erlangung von Förderungen für Erneuerbare-Energien-Anlagen. Kleine Anlagen werden häufig von

KMU projiziert bzw. betrieben. Zusätzliche administrative und finanzielle Hürden können die Projektierung und Realisierung solcher Akteure behindern. Im Sinne einer großen Akteursvielfalt unter den Betreibern von Anlagen erneuerbarer Energien und um bürokratische Hürden zu verhindern sollten die Schwellenwerte nicht weiter abgesenkt werden.

2.9 Randnummer 102

Die Bundesnetzagentur regt an, die Formulierung in Randnummer 102 dahingehend anzupassen, dass Beihilfeempfänger nicht dem Risiko einer unzureichenden Netzübertragung ausgesetzt werden. Ziel der Beihilfen für erneuerbare Energien-Anlagen ist es, die Ausbauziele zu erreichen und die Integration dieser Anlagen zu ermöglichen. Anlagenbetreiber mit Risiken des Netzbetriebs zu belasten, die sie nicht beeinflussen können, ist nicht sachgerecht. Aus diesem Grund sollten die Worte „oder mit unzureichender Übertragung“ gestrichen werden.

2.10 Randnummer 104

Die Bundesnetzagentur regt an, die Formulierung in Randnummer 104 anzupassen. Ziel der Beihilfen für erneuerbare Energien-Anlagen ist es, die Ausbauziele zu erreichen und die Integration dieser Anlagen zu ermöglichen. Anlagenbetreiber sämtlichen Marktrisiken auszusetzen widerspricht dem. Aus diesem Grund sollte der letzte Satz gestrichen werden; zumindest sollte den Mitgliedsstaaten in dieser Frage mehr Spielraum eingeräumt werden.

2.11 Randnummern 105 und 339

Die Bundesnetzagentur regt an, in Randnummer 105 und 339 aufzunehmen, dass die Infrastrukturvorhaben im Strom- und Gasbereich nur förderfähig sind, soweit sie keine regulierte Infrastruktur duplizieren oder aus vorhandenen Netzen desintegrieren. Insbesondere ist zu vermeiden, dass der Bau von Stromleitungen (und ggf. von Gasleitungen) sich aus der Einsparung von Netzentgelten, Steuern und steuerähnlichen Abgaben finanziert.

Die Bundesnetzagentur regt darum an, in den Prüfkatalogen der Randnummern 105 und 339 neben den bereits genannten Kriterien zu erwähnen, ob das Infrastrukturvorhaben im Fall von Strom- und Gasnetzen zu einer Duplizierung der bestehenden und über Netzentgelte refinanzierten Infrastruktur führt. Es ist zu vermeiden, dass mit dem Infrastrukturvorhaben verbundene individuelle Vorteile zu Lasten der Allgemeinheit, insbesondere der anderen Netznutzer gehen.

2.12 Randnummern 291 und 295

Reserven respektive Kapazitätsmechanismen sind der „security of supply“ (Risikovorsorge) und der Krisenvorsorge zuzuordnen. Sie dienen insbesondere dazu, sich gegen Risiken abzusichern, für welche der Energy Only Markt bzw. dessen Marktteilnehmer selbst keine Vorsorge treffen (können). Bei entsprechender Ausgestaltung können diese Dienstleistungen so

beschafft werden, dass sie einen eigenständigen Markt darstellen und bereits nicht als Beihilfe zu betrachten sind. Wo dies nicht möglich ist, sind staatliche Beihilfen erforderlich, um die Risikovorsorge zu gewährleisten.

Die Bundesnetzagentur regt an, dass im Rahmen der Bestimmungen der Randnummern 291 und 295 nicht auf den Reliability Standard (RS) i.S.v. Art. 25 VO (EU) 2019/943 abgestellt werden sollte bzw. dass Randnummer 295 insgesamt gestrichen werden sollte. Es handelt sich beim RS um ein Instrument aus dem Bereich der Resource Adequacy (*marktliche Versorgungssicherheit*) und nicht der „security of supply“ (*staatliche Risikovorsorge*) oder Krisenvorsorge.

Zur Randnummer 295 ist zudem anzumerken, dass dem RS bei einer Dimensionierung von Kapazitätsmechanismen respektive strategischer Reserven gem. den Vorgaben in Art. 25 Abs. 4 VO (EU) 2019/943 zunächst keine unmittelbare Bedeutung zukommt. Vielmehr sind die Parameter zur Dimensionierung von der zuständigen Regulierungsbehörde vorzuschlagen und vom Mitgliedstaat zu genehmigen. Insoweit würde die Randnummer 295 (zumindest indirekt) eine Regelung treffen, die den in dieser Hinsicht getroffenen Vorgaben des Art. 25 Abs. 4 VO (EU) 2019/943 zuwiderläuft. In der aktuellen Fassung führt die Bestimmung der Randnummer 295 dazu, dass dem RS entgegen der Bestimmung aus Art. 25 Abs. 4 VO (EU) 2019/943 eine Rolle bei der Dimensionierung von Kapazitätsmechanismen zukommen würde. Dies widerspräche dem Wesen des RS als Werkzeug der Resource Adequacy, da Reserven i.d.R. stets von staatlicher Seite aus zumindest incentiviert werden müssen; Kapazitätsmechanismen dienen gerade dazu, für die Bereiche „Risiko“ und „Krise“ Vorsorge zu treffen, für welche es der Markt selbst nicht tut. Kurz gesagt: Der RS kann zwar Aufschluss darüber geben, **ob** in einem Mitgliedstaat ein Kapazitätsmechanismus zu installieren ist. Er gibt indes keinen Aufschluss darüber, **wie** dieser Kapazitätsmechanismus auszugestalten und zu dimensionieren ist.

2.13 Randnummer 414

Die vorgesehene Anpassung existierender Beihilfen an die neuen Leitlinien bis zum 31.12.2023 ist aus Sicht der Bundesnetzagentur kritisch zu bewerten. Eine Anpassung der Beihilfen an die neuen Vorgaben ist sinnvoll und anzustreben, es kann im Einzelnen jedoch geboten sein, die Umsetzung über einen längeren Zeitraum auszudehnen, beispielsweise hinsichtlich der Rahmenbedingungen für Ausschreibungen. Hier scheint es sinnvoll, die Teilnahmebedingungen nicht von einem Gebotstermin zum nächsten grundlegend zu ändern, sondern nach und nach eine Anpassung umzusetzen, um die Rechts- und Investitionssicherheit sowie das Vertrauen im Markt und bei Bietern nicht zu gefährden. Die Bundesnetzagentur schlägt daher vor, Randnummer 414 zu streichen und die Anpassung bestehender Beihil-

fesysteme den Mitgliedsstaaten zu überlassen. Zumindest sollte die Randnummer 414 dahingehend geändert werden, dass eine Anpassung an die neuen Regelungen bis zum 23.12.2023 begonnen haben muss oder aber dass bei der Kommission eine Verlängerung der Anpassungsfrist beantragt werden kann.

2.14 Randnummer 415

Die Bundesnetzagentur schlägt vor, einen Revisionszeitraum vorzusehen, wie er in den Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien 2014 – 2020 bereits angelegt war. In Anlehnung an die bisherige Regelung sollte eine Revision unabhängig von der Einschätzung der Kommission nach sechs Jahren erfolgen.