

Berlin, den 6.1.2021

Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur Überarbeitung der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020

Einleitung

Die Stiftung Klimaneutralität begrüßt die Überarbeitung der Europäischen Leitlinien für Umweltschutz- und Energiebeihilfen. Bei der Überarbeitung gilt es die Funktion der Leitlinien als Instrument zur Begrenzung von unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen auf dem Europäischen Binnenmarkt zu erhalten. Gleichzeitig muss eine zielführende Überarbeitung das Erreichen ambitionierter Klimaziele ermöglichen. Diese wurden zuletzt im Rahmen des European Green Deal klar artikuliert: Klimaneutralität der gesamten Union bis 2050.

Vor diesem Hintergrund möchten wir die folgenden Punkte hervorheben:

- **Wettbewerblich ermittelte, technologie-spezifische, langfristige Abnahmeverträge (Marktprämien) für Erneuerbare im Stromsektor müssen weiterhin staatlich garantiert möglich sein** (siehe Abschnitt 3.3.2.1 in den derzeit gültigen Leitlinien). Eine wettbewerbliche Ausschreibung sichert die Kosteneffizienz des Ausbaus; Technologie-spezifische Ausschreibungen bleiben ökonomisch sinnvoll, da verschiedene Technologien unterschiedliche Erzeugungsprofile aufweisen (Systemkosten) und eine Diversifizierung außerdem aus Gründen des langfristigen Potentials, der Netzstabilität und der Systemresilienz angezeigt sein kann.
- **Eine wiederkehrende Unterzeichnung von Ausschreibungen sollte durch Maßnahmen zur Ausweitung des Angebots und nicht durch Absenkung der Nachfrage behoben werden.** Durch eine Reihe von Faktoren (insbesondere Raumplanung und Genehmigungsrecht) waren Ausschreibungen für Onshore-Wind z.B. in Deutschland in den vergangenen Jahren wiederholt unterzeichnet. Gleichzeitig liegt der in den Ausschreibungsvolumen hinterlegte Ausbaupfad deutlich unterhalb dessen, was für eine zielkonforme Dekarbonisierung Deutschlands notwendig wäre. In dieser Situation ist eine Absenkung der Ausschreibungsvolumen im Widerspruch zu den Klimazielen der EU. Zielführend hingegen ist eine Verpflichtung der Mitgliedsstaaten in einer solchen Situation eine Analyse für die Gründe der Unterzeichnung vorzulegen und geeignete Korrekturmaßnahmen zur Ausweitung des Angebots zu ergreifen.
- **Die Ausnahme von Ausschreibungen für kleine Anlagen – Randnummer (127) – sollte Maßnahmen zum Schutz vor Missbrauch zur Voraussetzung haben.** Wind- und Solarenergie sind stark modulare Erzeugungstechnologien, d.h. auch sehr große Wind- und Solarkraftwerke bestehen letztlich aus mehreren kleineren Anlagen. Dies lädt Marktakteure dazu ein, größere Projekte so zu zerteilen, dass die neu entstandenen Teilprojekte jeweils für sich unter die Größenschwelle der Randnummer (127) fallen. Dies hebt letztlich den Wettbewerb in Ausschreibungen aus. Zum Erhalt der Akteursvielfalt und zur Vermeidung unverhältnismäßiger Transaktionskosten ist die Regelung sinnvoll – aber nur dann, wenn die Risiken eines Missbrauchs ausreichend minimiert werden. Dies sollte durch eine explizite Forderung nach entsprechenden Maßnahmen flankiert werden.



- **Projektspezifische Carbon Contracts for Difference (CCfDs) sollten als Instrument für Industrieprojekte aufgenommen werden.** Aufgrund der langen Investitionszyklen der energieintensiven Industrie ist es notwendig, klimaneutrale Technologien schon dann einzusetzen, wenn der CO₂-Preis im ETS unterhalb der Vermeidungskosten für diese Technologien liegt. CCfDs lösen dieses Problem, da sie projektspezifisch einen langfristig garantierten, höheren CO₂-Preis ermöglichen, indem die Differenz zwischen ETS- und Strike-CO₂-Preis an das Projekt ausbezahlt werden. Das Design des Instruments ist voll kompatibel mit dem ETS: sobald der CO₂-Preis im ETS oberhalb des Strike-Preises des CCfDs liegt, dreht sich der Zahlungsanspruch um. Die Projektauswahl kann und sollte industriespezifisch und wettbewerblich erfolgen.
- **Grüner Wasserstoff spielt für die Dekarbonisierung des Energiesystems eine zentrale Rolle – dies sollte sich in den Richtlinien widerspiegeln.** Grüner Wasserstoff – d.h. Wasserstoff gewonnen aus Elektrolyse mithilfe erneuerbaren Stroms – ist nach derzeitigem Wissensstand notwendig für die saisonale Speicherung im Stromsektor (Rückverstromungskraftwerke), die Dekarbonisierung von Industrieprozessen (in der Verwendung als Grundstoff und in der Bereitstellung von Hochtemperaturwärme) und für den CO₂-neutralen Schiffs- und Flugverkehr (auch unter Nutzung von Derivaten wie Ammoniak und synthetischen Kohlenwasserstoffen). Der Einsatz von Wasserstoff im Schwerlastverkehr könnte ebenfalls langfristig volkswirtschaftlich sinnvoll sein. Daher sollten Instrumente zur Förderung der hierfür notwendigen Anlagen (insbesondere Elektrolyseure, innovative Industrieanlagen und Fahrzeuge) explizit ermöglicht werden. Bezüglich der Wasserstoff-Infrastruktur (Netze, siehe Abschnitt 3.8 der derzeit gültigen Leitlinie) sollten reine Wasserstoffnetze gezielt direkt staatlich finanziert werden können, wenn Netzentgelte für fossile Gasnetze und Wasserstoff-Netze getrennt erhoben werden und in der Anfangsphase der Wasserstoff-Netze die ersten Kunden nicht die vollen Kosten neuer Leitungsprojekte tragen können. Dieser Fall tritt auf, da das Transportvolumen einzelner Leitungen deutlich oberhalb der Abnahme einzelner Erzeuger und Verbraucher liegen kann.

Grundsätzliches zur Notwendigkeit von Eingriffen in den Markt

Das Ziel der Klimaneutralität erfordert eine grundlegende Umstrukturierung der Energiewirtschaft, sowie tiefgreifende Veränderungen im Gebäude- und Verkehrssektor, der Industrie, und der Landwirtschaft.¹ Eine so fundamentale Transformation erfordert eine Reallokation von Kapital und gesellschaftlichen Ressourcen auf einer Skala und mit einer Geschwindigkeit, die staatliche und private Akteure nur gemeinsam leisten können, und die immer wieder staatliche Steuerungseingriffe erforderlich machen wird. Die Gründe hierfür sind vielfältig und decken das gesamte Spektrum bekannter Marktversagen ab.

Im Zweifel sollte Klimaneutralität ermöglicht werden

Es gilt daher bei der Reform der Leitlinien sicherzustellen, dass Regierungen genug Handlungsspielraum gegeben wird, um eine Transformation auch tatsächlich leisten zu können.

¹ Für Deutschland wurde ein entsprechender Transformationspfad im Rahmen der Studie Klimaneutrales Deutschland 2050 untersucht: https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2020/11/2020_KNDE_Langfassung_WEB.pdf

Hierbei ist zu betonen, dass die damit verbundenen Risiken stark asymmetrisch verteilt sind: eine zu großzügige Ausgestaltung der Leitlinien riskiert Wettbewerbsverzerrungen und die damit verbundenen Ineffizienzen. Eine zu restriktive Ausgestaltung riskiert hingegen unter Umständen die Lebensgrundlagen unserer Gesellschaft.

Über die Stiftung Klimaneutralität

Ziel der Stiftung Klimaneutralität ist es, Wege zur Klimaneutralität aufzuzeigen. Die Stiftung wurde gegründet, um in enger Kooperation mit anderen Denkfabriken sektorübergreifende Strategien für ein klimagerechtes Deutschland im Kontext eines klimaneutralen Europas zu entwickeln. Auf der Basis von guter Forschung will die Stiftung informieren und beraten – jenseits von Einzelinteressen.