

Berlin/Cottbus, den 08.12.2021

Stellungnahme zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 (AGVO)

Die Zukunft – Umwelt – Gesellschaft (ZUG) gGmbH unterstützt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) dabei, seine förderpolitischen Zielsetzungen zu verwirklichen. Die ZUG betreut internationale und nationale Förderprogramme im Auftrag des BMU und trägt dazu bei, eine Vielzahl politischer Schwerpunktthemen im Bereich des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes sowie der Klimaanpassung in Maßnahmen umzusetzen.

Das Kompetenzzentrum Klimaschutz in energieintensiven Industrien (KEI) ist ein Geschäftsbereich der Zukunft – Umwelt – Gesellschaft (ZUG) gGmbH. In ihrem Auftrag betreut das KEI das Förderprogramm „Dekarbonisierung in der Industrie“, das dazu beitragen soll, die deutsche Industrie klimafreundlich und zukunftsfähig zu machen. In dieser Funktion berät und fördert das KEI Unternehmen der energieintensiven Industrien und unterstützt so die Entwicklung und Einführung marktreifer Technologien zur Treibhausgasminderung in der deutschen Industrie.

Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, uns am Überarbeitungsprozess zum EU-Beihilferecht zu beteiligen. Die aktuelle Überarbeitung der AGVO begrüßen wir außerordentlich. Wir haben allerdings auch einige konkrete Anpassungsvorschläge.

Im Folgenden finden Sie unsere Anmerkungen.

Artikel 2 „Begriffsbestimmungen“

Nummer 80. und Nummer 114. in Verbindung mit Nummer 129.

- Die Nummern 80 und 114 verweisen auf den „Stand der Technik“. Der Stand der Technik war bisher in Nummer 129 definiert und soll ersatzlos gestrichen werden. Wenn nicht in einer anderen Verordnung mit thematischer Nähe zum Umweltschutz der Begriff „Stand der Technik“ definiert ist, dann schlagen wir vor, die Definition der bisherigen Nummer 129 zu überarbeiten, um nicht einen unbestimmten oder extrem eingegengten Rechtsbegriff zu erzeugen. Das Verständnis des „Standes der Technik“ eines Patentanwaltes auf Basis des Europäischen Patentübereinkommens (Artikel 54 EPÜ) unterscheidet sich sehr stark von dem eines Anlagenbetreibers. Die bisherige Definition des Stand der Technik in der AGVO führt ein Verfahren an, das wirtschaftlich rentabel ist und der üblichen Praxis entspricht. Dieses Verständnis des Begriffes des „Stand der Technik“ sollte aus unserer Sicht unbedingt beibehalten werden, um die Ziele des Green Deals erreichen zu können.

Nummer 130. d) Kohlendioxid (CO₂) i)

- Der Formulierungsvorschlag enthält die Ausführung „...die verwendet werden, um CO₂ aus mehr als einer Quelle...“ Diese Formulierung ist problematisch, solange es nur den ersten Nutzer gibt. Besser wäre „...die ausgelegt sind, um CO₂ aus mehr als einer Quelle...“, damit eine Markteinführung mit einem ersten Nutzer erfolgen kann.

Nummer 131a. und 131b.

- Die Einführung von Definitionen für CCS und CCU ist zu begrüßen. Die vorgeschlagenen Definitionen greifen jedoch zu kurz und sollten auch Prozessemissionen berücksichtigen. Wir schlagen deshalb folgende Definitionen vor:

131a. ‚CO₂-Abscheidung und -Speicherung‘ oder ‚CCS‘ (carbon capture and storage):

Technologien, mit denen CO₂ aus Industrieanlagen (einschließlich Kraftwerken), wo es durch Verbrennung oder durch andere chemische Reaktionen, an denen fossile oder nichtfossile kohlenstoffhaltige Komponenten beteiligt sind, erzeugt wird, abgeschieden, zu einer geeigneten Speicherstätte transportiert und dort zur dauerhaften Speicherung in eine geeignete unterirdische geologische Formation injiziert wird;

131b. ‚CO₂-Abscheidung und -Nutzung‘ oder ‚CCU‘ (carbon capture and utilisation):

Technologien, mit denen CO₂ aus Industrieanlagen (einschließlich Kraftwerken), wo es durch Verbrennung oder durch andere chemische Reaktionen, an denen fossile oder nichtfossile kohlenstoffhaltige Komponenten beteiligt sind, erzeugt wird, abgeschieden und an einen Ort transportiert wird, wo das CO₂ verwendet wird;

Artikel 4 „Anmeldeschwellen“

Absatz 1. Buchstabe i)

- Bei der Überarbeitung der AGVO schlagen wir vor, die Anmeldeschwellen für Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen zu erhöhen, um die Anreize für entsprechende Aktivitäten zu erhöhen und die Umsetzung von Vorhaben zu beschleunigen:

Bei Vorhaben der Grundlagenforschung: 50 Mio. EUR pro Unternehmen und Vorhaben

Bei Vorhaben der industriellen Forschung: 25 Mio. EUR pro Unternehmen und Vorhaben

Bei Vorhaben der experimentellen Entwicklung: 20 Mio. EUR pro Unternehmen und Vorhaben

Absatz 1. Buchstabe s)

- Die vorgesehene Anmeldeschwelle für Investitionsbeihilfen für den Umweltschutz i. H. von 20 Mio. EUR pro Unternehmen und Investitionsvorhaben ist für die erforderliche und schnell benötigte Umsetzung von klimarelevanten Industrieprojekten im Sinne des Green Deal zu niedrig. Die Maßnahmen zur Transformation insbesondere der energieintensiven Industrie in Richtung Klimaneutralität, die angestoßen werden, sind mit hohen Investitionskosten verbunden. Zu erwarten ist, dass der vorgeschlagene Schwellenwert zahlreiche Notifizierungen erforderlich macht, wodurch sich der Start von Projekten verzögert. Der Schwellenwert sollte deshalb pro Unternehmen und Investitionsvorhaben deutlich angehoben werden.
- Auch bei den im Buchstaben sa) genannten Beihilfen für nutzergebundene Infrastruktur und Speicher im Sinne des Artikels 36 Absatz 5 sollte der Schwellenwert pro Unternehmen und Investitionsvorhaben gelten, um die benötigten Projekte schnell anzustoßen

Artikel 17 „Investitionsbeihilfen für KMU“

Absatz 3.

- Wir schlagen vor, den Satzsatz „Eine Ersatzinvestition stellt somit keine Investition im Sinne dieses Absatzes dar.“ zu streichen. Im Absatz 3 wird zuvor definiert, was beihilfefähige Investitionen sind. Eine zusätzliche Negativdefinition mit einem unbestimmten Rechtsbegriff birgt die Gefahr Inkonsistenz zu schaffen.

Artikel 25 „Beihilfen für Forschungs- und Entwicklungsaufgaben“

Absatz 3.

- Buchstabe e): die Möglichkeit eines pauschalen Aufschlags der zusätzlichen Gemein- und sonstigen Betriebskosten von bis zu 15% erleichtert den Kostenansatz der Vorhaben und ist begrüßenswert

Absatz 5.

- Während mit den aktuellen Anpassungen in Artikel 36 ein großer Sprung in Richtung EU Green Deal zu verzeichnen ist, sehen wir ungenutztes Potential unter Artikel 25 (F&E) für eine Unterstützung von klimafreundlichen Innovationen und Entwicklungen. In Artikel 25 gelten zwar bereits die Gesamtkosten der Forschungs- und Entwicklungsprojekte als förderfähig aber der Umweltschutzaspekt findet hier immer noch keine adäquate Berücksichtigung. Insbesondere die Beihilfehöchstintensitäten im Bereich der experimentellen Entwicklung treibhausgasneutraler Verfahren sind nicht mehr verhältnismäßig zur vorgestellten Anpassung von Artikel 36.
- Mit der Anpassung des Artikels 36 würde sich bspw. für Großunternehmen und Investitionen in treibhausgasneutrale Produktionsanlagen mit TRL 8-9 eine Beihilfehöchstintensität von 40% (bei 0% Emission sogar 50%) der (praktisch) gesamten Investitionssumme ergeben. Für Pilotanlagen mit TRL 5-7 desselben Unternehmens, die nach dem bisherigen Artikel 25 gefördert werden, dagegen eine Beihilfehöchstintensität von lediglich 25% (obgleich für den Forschungszeitraum auch Betriebskosten förderfähig sind, welche jedoch in der Regel den kleineren Teil ausmachen). Aus diesem Grund schlagen wir vor, dass auch die Beihilfehöchstintensitäten für industrielle Forschung und experimentelle Entwicklung für FuEul-Projekte mit dem expliziten Ziel einer treibhausgasneutralen Produktion angehoben werden. Nur so kann die zeitnahe Verfügbarkeit der entsprechenden Technologien sichergestellt werden.

Artikel 36 „Investitionsbeihilfen für den Umweltschutz einschließlich Klimaschutz“

Absatz 2a.

- In diesem Absatz werden Investitionen in CCUS adressiert. ‚CCUS‘ wird jedoch nicht in den Begriffsbestimmungen des Artikel 2 definiert und sollte als Begriff nicht verwendet werden. Stattdessen sollten die Begriffe ‚CCS‘ oder ‚CCU‘ verwendet werden, weil sie unterschiedliche

Technologien beinhalten, die mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen verbunden sind.

- Für die Berechnung des NPV des Vorhabens nach Buchstabe b) müssen die vermiedenen Kosten der CO₂-Emissionen berücksichtigt werden. Dabei sind die Annahmen zu den zukünftigen Preisen für Emissionszertifikate von hoher Bedeutung. Diese würden auch durch eine mögliche Reform und Ausweitung des EU-Emissionshandels auf die Bereiche Wärme und Verkehr beeinflusst. Auch der Umfang und die Art der Einführung eines CBAM oder anderer Schutzmaßnahmen gegen Carbon Leakage werden den CO₂-Emissionszertifikatspreis wesentlich beeinflussen. Aus diesem Grund wäre eine Vorgabe für CO₂-Emissionszertifikatspreise bei der NPV-Berechnung sinnvoll.
- Buchstabe c) ist nicht ausreichend präzise. Beim Bau von Abscheideanlagen sind in der Regel auch Umbaumaßnahmen an bestehenden Industrieanlagen notwendig. Wir empfehlen sicherzustellen, dass Beihilfen für CO₂-Abscheideprozesse, die in bestehende Anlagen integriert werden, auch die Umbaumaßnahmen an der bestehenden Industrieanlage sowie Anlagen zur Sauerstoffgewinnung umfassen.

Absatz 3.

- Die Förderung des Abschlusses von Investitionen nur bis zu 18 Monate vor dem Inkrafttreten verschärfter Unionsnormen sollte angepasst werden. Der Abschluss von Investitionsvorhaben ist oft schwer vorherzusehen. Nicht vorhersehbare Probleme können auftauchen, die zu Lieferverzögerungen aus den verschiedensten Gründen führen. Diese Situation besteht zum Beispiel pandemiebedingt aktuell. Auch ist schwer zu verstehen, warum 18 Monate vor Inkrafttreten abgeschlossene Investitionen einen förderwürdigen positiven Aspekt haben, 17 Monate vor Inkrafttreten abgeschlossene Investitionen aber nicht. Da aufgrund begrenzter Kapazitäten ein Anlagenbauer nicht alle Anlagen gleichzeitig zum Inkrafttreten einer Unionsnorm modernisieren kann, wäre ein gleitender Übergang sinnvoll.
- Der Absatz kann wie folgt ergänzt werden: Wird die Investition erst nach der 18 Monatsfrist abgeschlossen, reduziert sich die Beihilfe für jeden späteren Monat um 1/12 der geplanten Beihilfe.

Absatz 5.

- Hier verzeichnen wir hilfreiche Ergänzungen zur Darstellungen von kontrafaktischen Szenarien. Allerdings haben wir aus der Projektträgerpraxis ein weiteres Szenario identifiziert, bei dem keine der vorgeschlagenen kontrafaktische Fallkonstellation in der aktuellen Version zutreffend wäre. Konkret geht es um Vorhaben, in denen neue Produktionsanlagen für „grüne Produkte der Grundstoffindustrie“ als zusätzliche Kapazität aufgebaut werden sollen und dabei aus diversen Gründen (begrenzte Stromversorgung, fehlende Leitmärkte, technische Hürden beim up scaling) nicht im gleichen Maßstab wie konventionelle Anlagen skaliert werden. Die geringere Anlagengröße erzeugt unerwünschte Mehrkosten und lässt aktuell keinen kontrafaktischen Vergleich zu. Es wäre wünschenswert, wenn dies in einer überarbeiteten AGVO berücksichtigt würde.
- Der Unterabsatz legt außerdem fest, dass nicht direkt mit der Verbesserung des Umweltschutzes zusammenhängende Kosten nicht beihilfefähig sind. Wie sind „direkt mit der Verbesserung des Umweltschutzes zusammenhängende Kosten“ definiert? Es sollte sichergestellt sein, dass technische Teilaspekte eines Vorhabens gefördert werden können,

die mittelbar zur Verbesserung des Umweltschutzes dienen, so beispielsweise zur Erfüllung technischer Spezifikationen für die weitere Nutzung von CO₂, und so indirekt eine Verbesserung des Umweltschutzes zur Folge haben.

Absatz 6.

- In diesem Absatz werden Investitionen im Zusammenhang mit CCUS adressiert. Stattdessen sollten die Begriffe ‚CCS‘ oder ‚CCU‘ verwendet werden, weil sie unterschiedliche Technologien beinhalten, die mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen verbunden sind.
- Wir schlagen vor, die Beihilfeintensität in Abhängigkeit vom Einsatzzweck zu unterteilen. „Bei Investitionen im Zusammenhang mit CCU oder CCS darf die Beihilfeintensität bei CO₂ Quellen aus der energetischen Verwertung von fossilen Rohstoffen 20% nicht überschreiten. In allen andern Fällen darf die Beihilfehöchstintensität entsprechend Absatz 6. bis zu 40% bzw. 50% betragen.“
- Wie verhält sich die Regelung nach Buchstabe 6b) zur Regelung des 6a)? Ist unter den Bedingungen des 6b) bei CCU oder CCS eine Beihilfeintensität von bis zu 100% möglich? Wenn eine höhere Beihilfe für CCU oder CCS durch die Nr. 6b) ermöglicht werden soll, dann ist dies mangels Infrastruktur vorerst zumindest bei CCS nicht möglich, da eine Ausschreibung praktisch nicht möglich ist. Dies behindert die Markteinführung durch *first mover* und kann zur Blockade führen, solange nicht eine breite Flächenabdeckung mit der nachgelagerten CCS-Infrastruktur zur Verfügung steht.

Artikel 47 „Investitionsbeihilfen für Ressourceneffizienz und zur Unterstützung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft“

Absatz 5.

- Die Investition in eine Anlage zum Recycling von gesammelten Stoffen, die vorher verbrannt oder in das Ausland verbracht wurden, führen nicht automatisch zu einer verstärkten Sammlung. Die Investition dient aber dem Ziel der Ressourceneffizienz und Kreislaufwirtschaft und ist ein Ziel der EU.
Eine Verstärkung der Sammlung kann nur mittelbar durch die Nachfrage erfolgen, nicht aber unmittelbar durch die Investition in eine Anlage zur Recycling, da oftmals für die Vorgaben zur Sammlung der Gesetzgeber zuständig ist, die Sammlung oft reglementiert ist und durch Dritte erfolgt und eine Erhöhung der Sammlung durch den Investor praktisch nur möglich wäre, wenn es nur einzelne bekannten Punktquellen gäbe.
- Der Artikel 47 Absatz 5 sollte daher nicht geändert, sondern gestrichen werden.