



Die neuen Beihilfeleitlinien für Klima, Umwelt und Energie

Eine DIHK-Analyse

DIHK

Deutscher
Industrie- und Handelskammertag

 **Gemeinsam Wirtschaft Stärken**

Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK) - Berlin 2022

Copyright	Alle Rechte liegen beim Herausgeber. Ein Nachdruck – auch auszugsweise – ist nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Herausgebers gestattet.
Herausgeber	© Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. Berlin Brüssel DIHK Berlin: Postanschrift: 11052 Berlin Hausanschrift: Breite Straße 29 Berlin-Mitte Telefon (030) 20 308-0 Telefax (030) 20 308 1000 DIHK Brüssel: Hausanschrift: 19 A-D, Avenue des Arts B-1000 Bruxelles Telefon +32-2-286 1611 Telefax +32-2-286 1605 Internet: www.dihk.de
Redaktion	DIHK – Bereich Energie, Umwelt, Industrie Julian Schorpp, Dr. Sebastian Bolay, Dr. Ulrike Beland, Erik Pfeifer, Eva Weik, Hauke Dierks, Moritz Hundhausen, Malte Weisshaar
Stand	Januar 2022
Titelbild	© Getty Images/acilo
Grafik	Friedemann Encke, DIHK

Übersicht über die Inhalte der Beihilfeleitlinien für Klimaschutz, Umwelt und Energie (CEEAG) der Europäischen Union

Allgemeine Einführung

Deutschland hat sich ehrgeizige Ziele im Bereich der Energie- und Klimapolitik gesetzt und will diese mit verschiedensten Maßnahmen erreichen. Sehr viele dieser Maßnahmen sind nach europäischem Recht als Beihilfe einzustufen und müssen demnach von der Europäischen Kommission, konkret der Generaldirektion Wettbewerb, auf Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt geprüft und genehmigt werden. Andernfalls können vom deutschen Gesetzgeber beschlossene Förderungen oder geringere Belastungen bei Steuern und Abgaben nicht in Kraft treten.

Die Kommission ist dabei frei in ihrer Entscheidung, sie muss keine anderen Institutionen konsultieren. Sie richtet ihr Handeln an sog. Beihilfeleitlinien aus, die in einem mehrjährigen Turnus aktualisiert werden. Zum 1. Januar 2022 sind die neuen [Leitlinien für Klimaschutz, Umwelt und Energie](#) (CEEAG) in Kraft getreten und haben die [bisherigen Regelungen](#) abgelöst.

Alle vor dem 1. Januar 2022 genehmigten deutschen Beihilfen, wie z. B. EEG, KWKG, Kohleausstieg, gelten zunächst fort und müssen bis zum 31.12.2023 in Einklang mit den neuen Beihilfeleitlinien gebracht werden. Dies wird für Deutschland Anpassungsbedarf mit sich bringen.

Gegenüber den bisherigen Leitlinien fällt auf, dass strenge Regeln für Einzelanmeldungen entfallen sind, während in den neuen CEEAG das Thema „Ausschreibungen“ einen deutlich größeren Stellenwert bekommen hat. Zudem muss bei größeren Beihilfesummen eine öffentliche Konsultation durch den Mitgliedstaat stattfinden. Beides schafft erhöhten Aufwand in den Verwaltungen und bei den Unternehmen.

Die folgenden Ausführungen zu den einzelnen Kapiteln erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sind als Hinweise gedacht, unter welchen Bedingungen Beihilfen genehmigt werden können. Die Ausführungen wurden sorgfältig erarbeitet, für die Richtigkeit der Äußerungen kann der DIHK allerdings keine Garantie übernehmen. Sollten Ihnen Unklarheiten auffallen, sind wir über Hinweise dankbar und entwickeln das Papier gerne weiter.

DIHK, 19. Januar 2022

Kapitel 4.1: Beihilfen zur Entfernung und Verminderung von CO₂-Emissionen inklusive der Förderung erneuerbarer Energien und von Energieeffizienz

Unter dieses Kapitel fallen Technologien, die Treibhausgase reduzieren oder vermeiden helfen. Es umfasst auch synthetische Kraftstoffe, hocheffiziente KWK, CCS/CCU, Lastmanagement der Nachfrageseite (Demand Response), Speicher und industrielle Prozesse im Allgemeinen. Auch die Entnahme von CO₂ aus der Atmosphäre fällt unter diese Regelung.

Die Mitgliedstaaten müssen nachweisen, dass signifikante Unsicherheiten über die künftige Einnahmesituation vorhanden sind, damit eine Maßnahme genehmigt werden kann. Dabei müssen z. B. auch Effekte des Europäischen Emissionshandels (EU ETS) oder anderer bereits eingeführter Instrumente, wie in Deutschland die nationale CO₂-Bepreisung, berücksichtigt werden. So können beispielsweise erneuerbare Energien nur gefördert werden, wenn die künftigen Strompreise, die auch von den ETS-Preisen abhängen, nicht ausreichend hoch für Investitionen sind. In diesen Fällen kann eine Förderung aber nur gewährt werden, wenn der Mitgliedstaat sicherstellt, dass es zu keinen unverhältnismäßigen Mehreinnahmen kommt bzw. ein Rückzahlungsmechanismus etabliert wird (sog. clawback).

Werden Beihilfen über mehr als drei Jahre gewährt, müssen die Begründungen, warum die Beihilfe weiter notwendig ist, regelmäßig aktualisiert und damit gerechtfertigt werden. Wenn in einem Segment eine Beihilfe nicht mehr notwendig ist, muss diese auch beendet werden. Bereits gewährte Beihilfen bleiben bestehen. Wenn also ein Unternehmen im Jahr 2022 eine EEG-Förderung als Beihilfe erhält, bekommt es diese auch für den gesamten Zeitraum der gesetzlichen Zusage. Für eine gleiche Anlage kann es aber sein, dass sie 2025 keine Beihilfe mehr erhält, da sich die Marktbedingungen verbessert haben. Dies kann aber z. B. auch nur für ein bestimmtes Anlagensegment gelten. Der Begründungsaufwand der Nationalstaaten für die Förderung von Technologien wird daher deutlich steigen.

Technologiespezifische Maßnahmen bedürfen einer besonderen Begründung durch den Mitgliedstaat, da dadurch der Wettbewerb in der Tendenz stärker verzerrt wird: Dies gilt aber z. B. nicht für die Förderung erneuerbarer Energien oder der Energieeffizienz, da hier eigene EU-Ziele bestehen, zu denen die Mitgliedstaaten beitragen.

Grundsätzlich muss eine Förderung im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens vergeben werden. Dann geht die Kommission von einer Verhältnismäßigkeit der Förderung und einer minimierten Verzerrung des Wettbewerbs aus. Dabei müssen genügend Bieter vorhanden sein, sodass auch Wettbewerb in der Ausschreibung besteht. Sollte es zu Unterzeichnungen kommen, muss das Ausschreibungsdesign angepasst werden. Technologieoffene Ausschreibungen werden von der Kommission bevorzugt, jedoch sind auch technologiespezifische Ausschreibungen möglich, wenn der Mitgliedstaat hierfür eine Begründung liefern kann. Liegen die Zuschläge für unterschiedliche Technologien im Bereich von 10 Prozent Unterschied muss eine gemeinsame Ausschreibung erfolgen. Dieser Unterschied muss vom Mitgliedstaat regelmäßig belegt werden. Ausschreibungsdesigns sollen im Grundsatz Höchstwerte

vorsehen. Zudem muss über Präqualifizierungsbedingungen wie vorherige Genehmigungen, Realisierungsvorgaben und Strafzahlungen bei Nicht-Errichtung (Pönalen) sichergestellt werden, dass Projekte auch gebaut werden. Dabei kann es für KMU Erleichterungen geben.

Ausnahmen von Ausschreibungen sind grundsätzlich in folgenden Fällen möglich:

- Es gibt keinen ausreichenden Wettbewerb um die Förderung, auch wenn Fördersummen oder ausgeschriebene Mengen verringert werden.
- Bei kleinen Projekten im Bereich Strom und Gas bis 1 MW besteht keine Ausschreibungspflicht.
- Projekte bis 6 MW sind ausgenommen, solange sie vollständig von KMUs oder erneuerbaren Energiegemeinschaften getragen werden
- Bei Projekten von Klein- und Kleinstunternehmen oder erneuerbaren Energiegemeinschaften für die Windenergieerzeugung bis 18 MW.
- Für Energieeffizienzmaßnahmen von KMUs, die weniger als 300.000 Euro je Projekt an Fördermitteln erhalten
- Bei der Reduktion von Steuern und Abgaben, die Emissionseinsparung oder Energieeffizienzmaßnahmen anreizen sollen, sind keine Ausschreibungen notwendig. Dabei darf es allerdings nicht zu Diskriminierungen kommen.

Für alle Maßnahmen, die ab dem 1. Juli 2023 in Kraft treten, muss der Mitgliedstaat die Förderung je vermiedener Tonne CO₂ darlegen. Damit soll eine bessere Vergleichbarkeit der Fördereffizienz der Maßnahmen erfolgen. Für jede Maßnahme soll die gleiche Berechnungsgrundlage verwendet werden. Wechselwirkungen mit anderen Klimaschutzmaßnahmen, wie dem EU ETS, müssen auch bei dieser Berechnung berücksichtigt werden. Dadurch soll auch vermieden werden, dass ein Sektor auf Kosten eines anderen Treibhausgase einspart, es aber absolut betrachtet nicht zu einer Einsparung kommt. Die Förderung von Treibhausgaseinsparungen oder der Energieeffizienz in der Industrie müssen dort direkt zu Einsparungen bzw. Verbesserungen führen.

Die Art der Förderung kann unterschiedlich sein. Die Kommission bevorzugt jedoch Investitionsbeihilfen gegenüber Betriebskostenbeihilfen. Letztere dürfen nur gewährt werden, wenn der Mitgliedstaat nachweist, dass sie gegenüber Investitionsbeihilfen zu klimaschonenderem Einsatzentscheidungen führen.

Werden kurzfristige Kosten durch eine Beihilfe ausgeglichen und diese für mehr als ein Jahr ausgereicht, muss eine jährliche Anpassung der Zahlung erfolgen.

Generell müssen Beihilfen so ausgestaltet werden, dass Märkte möglichst wenig beeinträchtigt werden. Dazu gehört vor allem, dass Preissignale erhalten bleiben und Anreize zu einem effizienten Einsatz einer Anlage bestehen. Vor allem soll die Beihilfe nicht dazu führen, dass Produkte unter Grenzkosten angeboten werden. In Zeiten negativer Preise ist eine Förderung daher ausgeschlossen. Genauso darf es keine Förderung geben, wenn dadurch Technologien begünstigt werden, die andere klimafreundlichere Technologien verdrängen. So darf der Einsatz geförderter fossiler KWK-Anlagen nicht dazu führen, dass Stromerzeugung aus

Wind und Sonne deswegen abgeschaltet werden muss. Grundsätzlich ist im Bereich fossiler Brennstoffe nur Gas förderfähig. Die Mitgliedstaaten müssen darlegen, wie die Förderung von Gas zum 2030-Klimaziel der Union beiträgt und sich zum Klimaneutralitätsziel 2050 verhält. Lock-In-Effekte müssen vermieden werden. Dies kann durch eine CCS/CCU-Pflicht oder den gesetzlichen Einsatz von Wasserstoff etc. ab einem bestimmten Datum nachgewiesen werden.

Maßnahmen, die einen besonders kleinen Empfängerkreis haben, sind besonders sensibel. Mitgliedstaaten müssen nachweisen, dass es keine Wettbewerbsverzerrung z. B. durch größere Marktmacht gibt. Dazu wird sich die Kommission auch die Auswirkungen auf den Handel anschauen und einen Subventionswettlauf zwischen Mitgliedstaaten verhindern.

Auswirkungen auf Deutschland: Die Einführung von Klimaschutzverträgen (CCfDs) in Deutschland muss sich an den Vorgaben dieses Kapitels orientieren. An einer Ausschreibung wird wohl kein Weg vorbeiführen. Zudem muss die Bundesregierung darlegen, warum ein CCfD besser geeignet ist für den Klimaschutz als eine reine Investitionskostenförderung. Höhere Betriebskosten müssen also die Investition in eine neue Anlage überwiegen. Dabei sind bei den Betriebskosten die Effekte des ETS zu berücksichtigen. Eine Umstellung der Förderung erneuerbarer Energien auf Differenzverträge (CfD) dürfte schwierig werden: Zum einen muss die Förderung wettbewerbsfähiger Technologien oder Segmente beendet werden. Mit Blick auf den wachsenden PPA-Markt in Deutschland bei PV-Freiflächenanlagen und die Null-Cent-Gebote für Wind auf See dürfte es bei diesen Technologien schwierig zu begründen sein, warum überhaupt noch eine Förderung notwendig ist. Zum andern stellt sich die Frage, ob die Förderung erneuerbarer Energien, soweit sie noch notwendig ist, mit Blick auf die geringeren Marktverzerrungen nicht auf Investitionszuschüsse umgestellt werden müsste. Drittens sind die Marktverzerrungen mit einem CfD höher als mit der derzeit eingesetzten gleitenden Marktprämie, da Anlagenbetreiber dann keinen Anreiz mehr haben, besser als der Markt zu agieren und Preissignale schwächer wirken. In jedem Fall muss die Förderung bei negativen Preisen abgeschafft werden.

Für gasbasierte KWK-Anlagen dürfte es jedes Jahr schwerer werden, noch eine Förderung zu erhalten. Im Hinblick auf kleinere EE-Projekte hat die Bundesregierung hier nach wie vor die Möglichkeit, größere Ausnahmen vorzusehen, als dies das EEG derzeit hergibt.

Kapitel 4.2: Beihilfen zur Verbesserung der Energie- und Umweltleistung von Gebäuden

Erstmals finden sich explizite Festlegungen für Beihilfen zur Verbesserung der Energie- und Umweltleistung von Gebäuden in den Leitlinien. Festgestellt wird zudem das spezifische Marktversagen (bspw. Mieter-Vermieter-Dilemma). Beihilfen werden gewährt für die Verbesserung der Gebäudeeffizienz, standortinterne EE-Anlagen für Strom, Wärme oder Kälte, Speicherung von EE-Energie, Ladeinfrastruktur, Digitalisierung, Verbesserung von Energie- und Umweltleistungen (bspw. Gründächer oder Regenwassermanagement), Verbesserung bestehender Heiz- und Kühlgeräte. Die Beihilfen müssen zu einer Verbesserung der

Gesamtenergieeffizienz der Gebäude führen und rekurrieren dabei in der Regel auf eine Verringerung des Primärenergiebedarfs und werden auch für KMUs sowie kleine mittelständische Unternehmen im Energiespar-Contracting gewährt. Zudem setzt die Kommission eine Mindestamortisationszeit von 5 Jahren als Quasi-Standard. Erdgasbetriebene Verbesserungsinvestitionen stehen unter großem Vorbehalt, fossile Fest- und Flüssigbrennstoffe sind de facto ausgenommen.

Auswirkungen auf Deutschland: Die neuen Leitlinien orientieren sich weitgehend am bestehenden Förderregime. Mit steigenden Mindeststandards der Gebäudeeffizienz und wachsenden Renovierungspflichten schmelzen die Fördermöglichkeiten ab (bei gleichzeitig hohen Zielen) und einer angespannten Kapazitätslage der Baubranche (Überkompensation durch steigende Baupreise).

Kapitel 4.3: Beihilfen für saubere Mobilität

In diesem neuen Kapitel der Beihilfeleitlinien werden Fördergrundsätze für Erwerb oder Leasing von sauberen Transportmitteln und für Lade- bzw. Tankinfrastruktur festgelegt. Auch die Nachrüstung zu (nicht definierten) „sauberen“ Fahrzeugen soll beihilfefähig werden. Die neuen CEEAG-Leitlinien sollen hier grundsätzlich die Abkehr von fossilen Kraftstoffen unterstützen. Investitionen in Erdgas sind nur für den Übergang förderfähig.

Im Einzelnen ist geregelt, dass Mehrkosten für den Erwerb, das Leasing oder die Nachrüstung „saubere“ Lkw, Flugzeuge, Schiffe und Züge von der öffentlichen Hand ausgeglichen werden können. Zur Begründung müssen die Mitgliedstaaten ein Szenario ohne staatliche Fördermittel vorlegen. Falls eine Förderung nicht im öffentlichen Vergabeverfahren vergeben wird, wird eine Fördersumme nur genehmigt, wenn sie nicht mehr als 40 Prozent der förderfähigen Kosten bei Fahrzeugen umfasst (Ausnahmen sind möglich für emissionsfreie Fahrzeuge und KMU). Bei der Ladeinfrastruktur liegt diese Quote grundsätzlich bei 30 Prozent mit entsprechenden Ausnahmemöglichkeiten. Eine höhere Förderung muss begründet, ex post nachgewiesen werden unter Einbezug einer möglichen Rückforderung.

Im Luftverkehr sollen Umweltbeihilfen nur gezahlt werden, wenn Flugzeuge ausgetauscht werden, ohne die Flotte zu vergrößern.

Nicht förderfähig sind Beihilfen für den Erwerb oder das Leasing von Fahrzeugen, die mit neuen Dieselmotoren oder Flüssiggas (LPG) oder mit aus fossiler Energie erzeugtem Wasserstoff angetrieben werden. Beihilfen für Fahrzeuge mit komprimiertem oder verflüssigtem Erdgas (CNG und LNG) sind nur genehmigungsfähig, wenn sauberere Alternativen mindestens kurzfristig nicht verfügbar sind oder wenn CNG-/LNG-Fahrzeuge zu mindestens 20 Prozent mit Biogas oder Gas aus anderen erneuerbaren Energiequellen betrieben werden.

Auswirkungen auf Deutschland: Grundsätzlich sind umfangreiche Förderungen im Verkehrsbereich möglich. Das Erstellen von Alternativszenarien war schon vorher Bestandteil von Beihilfverfahren, das Vorhalten von Rückzahlungsmechanismen könnte eine zusätzliche Herausforderung sein.

Der Sektor der See- und Binnenschiffahrtsunternehmen hat angemerkt, dass es nicht mehr möglich sei, Abgasnachbehandlungsanlagen für Dieselmotoren und Kauf oder Leasing von Schiffen mit solchen Motoren weiter zu fördern. Gleiches sollte auch für die Nachrüstung von Dieselfahrzeugen geprüft werden.

Kapitel 4.4: Beihilfen für Ressourceneffizienz und zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft

Es sollen Beihilfen für solche Investitionen gewährt werden können, die dazu beitragen, den Ressourcenverbrauch bei der Produktion zu verringern oder auch dadurch, dass Primärrohstoffe durch Sekundärrohstoffe ersetzt werden. Neben der Ressourcenschonung sollen Beihilfen für ein breites Spektrum an Recyclingtechnologien gewährt werden. Dies gilt im Hinblick auf Abfälle die sonst anderweitig - und damit weniger ressourceneffizient - entsorgt werden würden oder für die bessere Trennung und Sortierung von Abfällen, um diese zur Wiederverwendung oder Recycling aufzubereiten.

Auswirkungen auf Deutschland: Fördermaßnahmen für Recyclingtechnologien, um die Entwicklung einer ressourceneffizienten Kreislaufwirtschaft voranzutreiben, bestehen bereits. Es werden daher gegebenenfalls Anpassungen notwendig.

Kapitel 4.5: Beihilfen für die Reduzierung oder Vermeidung von Verschmutzungen, die nicht aus Treibhausgasen stammen

Alle Ziele der Null-Schadstoff-Strategie der EU, die zur Reduzierung von Umweltverschmutzung beitragen, sollen beihilfefähig werden. Genannt werden beispielhaft Schadstofffreiheit von Luft, Wasser und Boden, Wasserrahmenrichtlinie, weniger Lärm, Kunststoffabfälle, Mikroplastik und Abfall, Nährstoffeinträge oder Pestizide.

Die Beihilfen müssen in unmittelbarem Zusammenhang mit den Tätigkeiten des Beihilfeempfängers stehen und dürfen Verschmutzungen nicht von einem auf ein anderes Medium verlagern. Trägt eine Maßnahme sowohl zur Schadstoff- als auch Treibhausgasminderung bei, muss geprüft werden, welches Ziel vorrangig ist.

Explizit erlaubt werden Beihilfen für Investitionen in den Umweltschutz auch, wenn es dazu verbindliche nationale Normen gibt, die strenger sind als Unionsnormen. Sollte die Investition auf die Erfüllung einer zukünftig in Kraft tretenden Unionsnorm zurückzuführen sein, muss die Investition 18 Monate vor Inkrafttreten dieser Norm erfolgen. Die Beihilfeintensität (ohne Aufschläge) darf höchstens 40 % (für KMU max. 60 %) der beihilfefähigen Kosten betragen. Für sogenannte öko-innovative Tätigkeiten (z. B. wesentliche Neuerung zum Stand der Technik) können 10 Prozentpunkte zusätzlich gewährt werden.

Auswirkungen auf Deutschland: Zulässige Beihilfen zur Schadstoffminderung werden nun umfangreicher als bisher beschrieben. Bestehende Förderungen von Bund und Ländern könnten angepasst werden müssen.

Kapitel 4.6: Beihilfen zur Wiederherstellung natürlicher Lebensräume und biologischer Vielfalt

Für die Sanierung von Umweltschäden, einschließlich Boden- und Grundwasserschäden, können Beihilfen gewährt werden. Dies bedeutet konkret, dass die Wiederherstellung von natürlichen Lebensräumen und Ökosystemen in einem geschädigten Zustand gefördert werden kann, ebenso wie Investitionen zum Schutz oder zur Wiederherstellung biologischer Vielfalt oder Ökosysteme, sofern sich diese bereits in gutem Zustand befinden. Die Kosten für die Beseitigung von Umweltschäden, von Sanierungsarbeiten, Kosten für Arbeiten zum Schutz oder zur Wiederherstellung der Artenvielfalt sollen demnach beihilfefähig sein. Weiterhin sollen Beihilfen in Richtung von Investitionen in naturbasierte Lösungen zur Anpassung an den Klimawandel gewährt werden.

Auswirkungen auf Deutschland: Fördermaßnahmen, die dem Schutz der nachhaltigen Nutzung und der Entwicklung der biologischen Vielfalt dienen, sind bereits vorhanden. Es werden daher gegebenenfalls Anpassungen notwendig.

Kapitel 4.7: Beihilfen in Form von Ermäßigungen bei Steuern oder steuerähnlichen Abgaben

Unter dieses Kapitel fallen Ausnahmen von der Strom- und Energiesteuer, aber auch von der nationalen CO₂-Bepreisung. Nicht umfasst sind Reduzierungen der Strompreislagen, denen sich Kapitel 4.11. widmet. Ermäßigungen für energieintensive Unternehmen sind weiterhin möglich, solange das generelle Ziel der Steuer oder Abgabe (Umwelt- bzw. Klimaschutz) nicht unterlaufen wird. Daher dürfen nur Unternehmen Ermäßigungen erhalten, die andernfalls (langfristig) nicht mehr wettbewerbsfähig wären, weil Kosten nicht an Abnehmer weitergegeben werden können und die Steuer oder Abgabe wegen der Ermäßigungen höher ausfällt als ohne. Bei der Strom- und Energiesteuer müssen die europäisch festgelegten Mindestsätze beachtet werden. Die Reduzierung muss allen Unternehmen eines Sektors offenstehen, damit sie genehmigt werden kann.

- Die Beihilfe kann sowohl ein reduzierter Satz sein als auch in Form einer nachträglichen finanziellen Kompensation erfolgen. Die Kommission wird eine Beihilfe unter folgenden Bedingungen als angemessen ansehen:
- Die Reduktion der Steuer oder Abgabe beträgt maximal 80 Prozent.
- Weitergehende Entlastungen sind möglich, wenn es eine Vereinbarung zwischen dem Staat und einem Unternehmensverband gibt, die Sorge trägt, dass die Inhalte der Vereinbarung denselben Effekt haben, wie eine Steuer oder Abgabe in Höhe von 20 Prozent. Solche Inhalte können sein: Die Senkung des Energieverbrauchs oder des Treibhausgasausstoßes. In der Vereinbarung muss enthalten sein: Spezifische Ziele inklusive eines Zielerreichungszeitplans, ein unabhängiges regelmäßiges Monitoring und eine regelmäßige Anpassung aufgrund von z. B. technologischen Entwicklungen sowie effektive Strafen bei Zielverfehlung.

Die Höchstdauer der Genehmigung für steuerliche Beihilfen beträgt zehn Jahre.

Auswirkungen auf Deutschland: Die Regelungen lassen erheblichen Spielraum für die Weiterführung der 2022 auslaufenden Regelungen zum Spitzenausgleich bei der Strom- und Energiesteuer. Bei der nationalen CO₂-Bepreisung sind die Spielräume ebenfalls deutlich größer, als sie der Gesetzgeber mit der Carbon-Leakage-Verordnung umgesetzt hat.

Kapitel: 4.8: Beihilfen zur Sicherstellung der Stromversorgung

Dieses Kapitel enthält Vorgaben für die Genehmigung von Maßnahmen zur Sicherstellung der Stromversorgungssicherheit. Hierzu zählen u. a. Kapazitätsmechanismen, Kapazitätsreserven sowie Netzreserven.

Die Europäische Kommission stellt in den Leitlinien klar, dass Kapazitätsmechanismen nur als letztes Mittel zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit in Betracht kommen. Alternative Maßnahmen sind zu bevorzugen (RN 341). Damit orientiert sich die Kommission an den sekundärrechtlichen Vorgaben der Strombinnenmarktverordnung, in der die Gesetzgeber dieses Prinzip verankert haben. Bevor Mitgliedstaaten Kapazitätsmechanismen oder ähnliche Maßnahmen einführen dürfen, muss zunächst der Strommarkt ertüchtigt werden, um dort bestehende Ineffizienzen, die zu einem Marktversagen führen, zu beheben. Als Beispiele werden eine verbesserte Funktionsweise des Regelenergiemarkts, eine bessere Integration erneuerbarer Energien in den Markt, Anreize für die Laststeuerung und Speicher und deren Einbeziehung in den Markt erwähnt. Auch Investitionen in Infrastruktur, wie Grenzkuppelstellen, haben laut Leitlinien Priorität, da eine stärkere Einbindung in den Strombinnenmarkt das Versorgungssicherheitsproblem lindern oder gar beheben kann.

Zudem unterstreicht die Kommission, dass ein Versorgungssicherheitsproblem im Rahmen der Abschätzung der Angemessenheit der Ressourcen auf europäischer Ebene oder der Versorgungssicherheitsbewertung auf nationaler Ebene festgestellt werden muss (RN 332, 333). Bei der Bewertung müssen auch geplante Reformen des Marktes und Infrastrukturinvestitionen berücksichtigt werden.

Vor der Einführung einer Beihilfe zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit muss in aller Regel eine öffentliche Konsultation durchgeführt werden (RN 347 ff).

Bezüglich der konkreten Ausgestaltung der Kapazitätsmechanismen oder sonstiger Maßnahmen zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit verweist die Kommission auch auf die Strombinnenmarkt-Verordnung, insbesondere Art. 22, die zahlreiche verbindliche Vorgaben enthält (RN 362). Hierzu zählt, dass Kapazitätsmechanismen „befristet“ sein müssen.

In den Leitlinien selbst wird u. a. klargestellt, dass der Mechanismus in den allermeisten Fällen die Beihilfeempfänger per Ausschreibung bestimmen muss (RN 352). Zudem darf die Ausschreibung nicht allein Kraftwerken offenstehen, sondern muss auch Laststeuerung, Speichern und evtl. Infrastruktur, wie Grenzkuppelstellen, offenstehen (RN 343). Auch die Beteiligung ausländischer Kapazitäten muss grundsätzlich möglich sein, lediglich bei

strategischen Reserven darf im Falle technischer Hindernisse hiervon abgesehen werden. Die Mitgliedstaaten können eine direkte Netzverbindung fordern. (RN 346)

Bei Investitionen in Gaskraftwerke sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass diese perspektivisch CO₂-frei Strom erzeugen, bspw. durch den Einsatz erneuerbarer oder CO₂-armer Brennstoffe oder die Abscheidung und Speicherung (CCS) oder Verwendung (CCU) des anfallenden CO₂ (RN 369). Die Mitgliedstaaten werden zudem ermutigt, mit den Versorgungssicherheitsmaßnahmen zugleich klimapolitische Ziele zu verfolgen. Dies kann laut Leitlinien durch den Ausschluss besonders emissionsintensiver Kraftwerke geschehen oder die Bevorzugung besonders klimafreundlicher Kapazitäten geschehen. (RN 345)

Auswirkungen auf Deutschland: Die EU-Vorgaben engen den Handlungsspielraum in Deutschland stark ein. Die sekundärrechtliche Verankerung eines am Energy-Only-Markts orientierten Marktdesigns spiegelt sich auch in den Beihilfeleitlinien wider. Die Einführung eines Kapazitätsmechanismus, der über die bestehenden Reserven hinausgeht, ließe sich in jedem Fall nur nach einer umfassenden Problemanalyse und nach Reformen des deutschen Strommarkts rechtfertigen. Die Feststellung eines Versorgungssicherheitsproblems als Grundvoraussetzung müsste auch in Deutschland zunächst erfüllt werden. Die bisherigen Berichte des Ministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zeigen ein solches Problem bislang nicht. In jedem Fall könnte ein Kapazitätsmechanismus vor dem Hintergrund der Beihilfeleitlinien nur als Übergangslösung, d. h. befristet, eingeführt werden. Langfristige Investitionssicherheit würde er daher eher nicht auslösen.

Kapitel 4.9: Beihilfen für Energieinfrastruktur

Staatliche Gelder für gesetzliche Infrastrukturmonopole in einzelnen Mitgliedstaaten sind grundsätzlich keine Beihilfe und unterliegen damit nicht den CEEAG, wenn der Wettbewerb nicht beeinträchtigt wird. Gleiches gilt im Bereich natürlicher Monopole, wie es bei der Netzinfrastuktur die Regel ist. Voraussetzung ist aber, dass das durch die staatliche Unterstützung angeschobene Infrastrukturprojekt der Gesellschaft insgesamt zugutekommt und nicht in erster Linie dem Betreiber. In allen anderen Fällen muss der Mitgliedstaat ein Marktversagen beim Infrastrukturaufbau nachweisen, dass auch nicht durch entsprechende Entgelte der Nutzer behoben werden kann.

Auswirkungen auf Deutschland: Keine absehbar. Der Infrastrukturausbau fand und findet ohne staatliche Unterstützung statt. Die Finanzierung erfolgt über entsprechende Netzentgelte.

Kapitel 4.10: Beihilfen für Fernwärme und Fernkälte

Dieser Abschnitt umfasst Beihilfen für Bau, Modernisierung und Betrieb von Erzeugungseinheiten zur Nutzung von EE, Abwärme oder hocheffizienter KWK, thermischer Speicherlösungen und/oder Modernisierung der Verteilnetzes sowie smarte Lösungen und ggf. angeschlossene Kundenanlagen. Eine auf Fernwärmeverteilungsnetze beschränkte Förderung kann ggf.

nicht unter den Anwendungsbereich der CEEAG fallen (Trennung Netz und Erzeugung, Fremdzugang, regulierte Tarife) - Betrieb als natürliches bzw. rechtliches Monopol nach Kapitel 4.9 (Energieinfrastruktur). Die Bewertung erfolgt nach dem Finanzierungslückenprinzip. Förderung für Fernwärme- und Fernkältesysteme mit festen oder flüssigen fossilen Brennstoffen sind auf das Verteilnetz beschränkt und an rigide Vorgaben geknüpft. Erdgasbasierte Projekte stehen unter starkem Vorbehalt (Vermeidung von Lock-in-Effekten) und werden an klare Dekarbonisierungsperspektiven (CCS/CCU, EE-Gas, Stilllegung) gekoppelt. Generell wird bei der Förderung von Quasi-Monopolen stark auf Effizienz und Nachhaltigkeit sowie Drittzugänge geachtet.

Auswirkungen auf Deutschland: Förderungen für (erd)gasbasierte Erzeugungskapazitäten (in KWK) fallen damit defacto weg (s. auch Ausführungen zu Kapitel 4.1). Die KWKG-Förderung von Netzen und Speichern wird angepasst werden müssen.

Kapitel 4.11: Beihilfen in Form von Ermäßigungen der Stromumlagen für energieintensive Verbraucher

Kapitel 4.11. regelt die Ermäßigungen der Strompreismulagen für energieintensive Verbraucher. Konkret betrifft das Kapitel Ermäßigungen von Umlagen, die der Finanzierung energie- oder klimapolitische Ziele dienen (v. a. Ausbau der erneuerbaren Energien und KWK). Damit finden die Vorgaben auf die Besondere Ausgleichsregelung und damit zusammenhängende Umlagenermäßigungen (KWK, Offshore-Netzumlage) Anwendung. Insbesondere legt ein zu Kapitel 4.11. gehörender Anhang 1 fest, welche Sektoren beihilfeberechtigt sind. Zukünftig sollen dies 116 strom- und handelsintensive Sektoren sein. Die bis Ende 2021 geltenden Leitlinien ermöglichten eine Entlastung von über 200 Sektoren. Die Mitgliedstaaten können die Aufnahme weiterer Sektoren und Teilsektoren beantragen, müssen hierfür aber geprüfte Daten vorlegen, um die Einhaltung der für die Beihilfeberechtigung festgelegten Kriterien nachzuweisen.

Die Beihilfeintensität kann unter bestimmten Bedingungen für alle 116 Sektoren 85 Prozent erreichen kann. Der Kommissionsvorschlag unterscheidet hierbei zwischen besonders Carbon-Leakage-gefährdeten Sektoren (91 an der Zahl) und Carbon-Leakage-gefährdeten Sektoren (25). Ersteren kann stets eine Entlastung in Höhe von 85 Prozent gewährt werden. Den Carbon-Leakage-gefährdeten Sektoren kann generell eine Entlastung um 75 Prozent gewährt werden. Für Unternehmen aus dieser Kategorie von Sektoren, die 50 Prozent ihres Strombedarfs aus CO₂-freien Quellen decken, darf die Entlastung ebenfalls 85 Prozent erreichen (10 Prozent müssen über ein PPA beschafft werden oder 5 Prozent durch Eigenerzeugung).

Die Regeln für das Super-Cap wurden ebenfalls angepasst: So kann die Belastung durch Strompreismulagen für besonders Carbon-Leakage-gefährdete Sektoren wie bislang auf 0,5 Prozent der Bruttowertschöpfung (BWS) begrenzt werden, für Carbon-Leakage-gefährdete Sektoren auf 1 Prozent. Auch hier gilt für die Unternehmen aus Carbon-Leakage-gefährdeten Sektoren, dass ein Cap von 0,5 Prozent angewandt werden darf, wenn das Unternehmen 50 Prozent seines Strombedarfs aus CO₂-freien Quellen deckt.

Für Unternehmen aus Sektoren, die nicht mehr beihilfeberechtigt sind, können die Mitgliedstaaten eine Übergangslösung vorsehen, die eine schrittweise Reduktion der Beihilfeintensität zwischen 2026 (65 Prozent oder 1,5 % der BWS) und 2028 (20 Prozent oder 3,5% der BWS) umsetzt. Für Unternehmen, die 50 Prozent ihres Strombedarfs aus CO₂-freien Quellen decken, kann die Beihilfeintensität bis 2028 bei 65 Prozent liegen. Ab 2029 würde dann die volle Umlage fällig. In eine Übergangsregelung können nur Unternehmen aufgenommen werden, die in mindestens einem der zwei Jahre, die der Anpassung der Entlastungsregel vorangehen, auf Grundlage der alten Leitlinien eine Entlastung in Anspruch genommen und zu diesem Zeitpunkt die in den alten Beihilfeleitlinien festgelegten Kriterien für die Beihilfeberechtigung erfüllt haben.

Auswirkungen auf Deutschland: Die Leitlinien fordern, dass bestehende Beihilfen - und damit die deutsche Besondere Ausgleichsregelung (ebenso wie Ermäßigungen bei KWK-Umlage und Offshore-Netzumlage) - bis zum 31.12.2023 an die neuen Vorgaben angepasst werden.

Die Ampel-Koalition in Deutschland plant, die EEG-Umlage ab dem Jahr 2023 über den Haushalt zu finanzieren. Käme es tatsächlich zu solch einer Reform, wäre die besondere Ausgleichsregelung in Deutschland im Hinblick auf die EEG-Umlage hinfällig. Allerdings bleiben die KWK- und die Offshore-Netzumlage bestehen, sodass Begrenzungen dieser Umlagen künftig nur noch Unternehmen gewährt werden, die zu einem gelisteten Sektor gehören.

Kapitel 4.12: Beihilfen für die Stilllegung von Kraftwerken und Abbaustätten von Kohle, Schieferöl und Torf

Konkrete Festlegungen zu diesen Punkten finden sich zum ersten Mal in den Beihilfeleitlinien. Grundsätzlich kann eine Stilllegungsbeihilfe nur gewährt werden, wenn der Betrieb des Kraftwerks bzw. der Abbaustätte auch profitabel ist und eine frühere Stilllegung also mit entgangenen Einnahmen für die Betreiber einhergeht. Die Höhe der Beihilfe bemisst sich dabei nicht allein an entgangenen Gewinnen, sondern kann auch soziale und Umweltaspekte umfassen, wenn diese durch eine frühere Stilllegung verursacht werden. Der Nationalstaat muss nachweisen, dass der Markt keinen so raschen Ausstieg aus diesen Technologien anreizt. Stilllegungsprämien müssen im Grundsatz auktioniert werden. Nur wenn der Mitgliedstaat nachweisen kann, dass es objektive Gründe gibt (z. B. mangelnden Wettbewerb), kann von der Auktionspflicht abgewichen werden. Bei Ausschreibungsverfahren geht die Kommission per se von einer Verhältnismäßigkeit aus. Andernfalls erfolgt eine Einzelfallprüfung.

Soll die Stilllegung unwirtschaftlicher Einheiten kompensiert werden, können außergewöhnliche soziale und ökologische Kosten im Einzelfall geltend gemacht werden.

Auswirkungen auf Deutschland: Sollte der Kohleausstieg vorgezogen werden, müsste sich die gesetzliche Neuregelung an den neuen Vorgaben orientieren. Die für die Steinkohlekraftwerke geltenden Regelungen scheinen mit den neuen CEEAG kompatibel zu sein.

Kapitel 4.13: Beihilfen für Studien oder Beratungsleistungen zu Klima-, Umweltschutz und Energiefragen

Erstmals wurden auch explizit Leitlinien für Studien und Beratungsleistungen aufgenommen. Diese sind nicht zwangsläufig an eine folgende Investition gebunden, dürfen sich nicht auf eine kontinuierliche oder periodische Tätigkeit beziehen und bedürfen der Zusätzlichkeit (Energieauditpflicht). Die Beihilfeintensität wird auf 60 % bzw. 80 % (KU) sowie 70 % (MU) festgelegt.

Auswirkungen auf Deutschland: Keine direkte Auswirkung, ggf. Anpassung der Fördersätze in Beratungsprogrammen notwendig.