

Überarbeitung der Klima-, Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien (Entwurf CEEAG)

AUSGANGSLAGE / HINTERGRUND

Die Umsetzung des European Green Deals und die Erreichung der Klimaziele können nur mit umfangreichen Investitionen in klimaneutrale Technologien erreicht werden, die mit substanziellen Mehrkosten im laufenden Betrieb verbunden sind. Um solche Technologien zu fördern und den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft zu ermöglichen, sind Anpassungen im EU-beihilferechtlichen Rahmen notwendig. Der Nationale Wasserstoffrat begrüßt vor diesem Hintergrund ausdrücklich das Bestreben der EU-Kommission, diesen mit Blick auf das Erreichen der Ziele des Green Deals weiterzuentwickeln.

Der von der Europäischen Kommission am 7. Juni 2021 vorgelegte Entwurf der überarbeiteten Leitlinien für staatliche Klima-, Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien 2022 (Entwurf CEEAG) stellt nach Auffassung des Nationalen Wasserstoffrates in wichtigen Bereichen eine positive Weiterentwicklung dar. Dies betrifft insbesondere die Möglichkeit zum Ausgleich der Finanzierungslücke und Instrumente zur Absicherung von Investitionsrisiken (Carbon Contracts for Difference). Das neue Kapitel 4.1 Beihilfen zur Verringerung und zum Abbau von Treibhausgasemissionen, u. a. durch Förderung erneuerbarer Energien, wie auch das Kapitel 4.11 Beihilfen in Form einer Ermäßigung der Stromabgaben für energieintensive Unternehmen stellen grundsätzlich eine gute Basis dar, wasserstoffbasierte Transformationsvorhaben nachhaltig zu fördern, auch wenn an einigen Stellen noch wichtige Lücken zu schließen sind. Ebenso sind Klarstellungen und Anpassungen wichtig, um Rechtsunsicherheit zu Lasten von Unternehmen und Mitgliedsstaaten zu vermeiden.

Kritisch sieht der Nationale Wasserstoffrat, dass der Entwurf die unterschiedlichen Beihilfetatbestände im Kontext des Hochlaufs der Wasserstoffwirtschaft nicht in einem eigenständigen Wasserstoffkapitel zusammengefasst hat. Angesichts der engen Verschränkung sowie der vielen Wechselwirkungen von Beihilfefragen im Bereich der Wasserstofferzeugung, der Wasserstoffinfrastruktur sowie der Wasserstoffanwendungen würde eine kohärente Behandlung in einem eigenen Kapitel (wie dies wegen ähnlicher, jedoch weit weniger komplexer Zusammenhänge im Bereich der leitungsgebundenen Wärme- bzw. Kälteversorgung im Kapitel 4.10 Beihilfen für Fernwärme und Fernkälte gehandhabt wurde) dringend angeraten. Damit könnten die zahlreichen Komplexitäten und Besonderheiten in den Bereichen von Erzeugungs- und Anwendungstechnologien sowie im Bereich der Förderbarkeit von Infrastrukturvorhaben zielführend berücksichtigt werden. Zudem drohen weitere zeit- und ressourcenaufwendige Einzelnotifizierungen, die mit einem eigenen Förderkapitel für Wasserstoff vermieden werden könnten.

Auch fehlt es im bisherigen Entwurf an einer ausreichend klaren Regelung, nach welcher erneuerbarer Strom zur Wasserstoffelektrolyse von Umlagen, Entgelten, Steuern und Abgaben befreit werden kann.

Mit Sorge sieht der Nationale Wasserstoffrat zudem, dass der Spielraum für Belastungsbegrenzungen bei Steuern und Umlagen auf den Stromverbrauch für energieintensive Grundstoffindustrien zur Vermeidung von Carbon Leakage im CEEAG-Entwurf eingeschränkt wird und nicht angemessen auf die Umsetzung von effektiven Strategien zum Carbon-Leakage-Schutz mit den Elementen einer kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten, Entlastungen von Steuern, Abgaben und Umlagen auf Strom- und Brennstoffe, Grenzausgleichsmaßnahmen sowie der Unterstützung von Investitionen im Sinne von Klimaneutralität transformative Technologien eingegangen wird.

EMPFEHLUNGEN DES NATIONALEN WASSERSTOFFRATS

Um einen passgenauen Förderrahmen für den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft zu ermöglichen, empfiehlt der Nationale Wasserstoffrat insbesondere die folgenden Anpassungen im Entwurf der CEEAG:

1. Wasserstofferzeugung zu wettbewerbsfähigen Preisen ermöglichen

Der Nationale Wasserstoffrat begrüßt die Beschränkung von Beihilfen im Bereich der Wasserstoff-Herstellung auf grünen Wasserstoff, weist aber auch darauf hin, dass mit Blick auf die Wasserstoff-Infrastruktur sowie großvolumige Wasserstoffanwendungen eine solche Beschränkung herausfordernd und im Sinne einer schnellen Übergangstrategie strittig ist, gleichzeitig aber Beihilfen in diesen Bereichen für andere Übergangsoptionen mit klaren Leitplanken versehen werden müssen, die die Konsistenz dieser Übergangsoptionen mit dem EU-Ziel der Klimaneutralität absichern (vgl. Abschnitt 4). Von zentraler Bedeutung für den Markthochlauf einer Produktion von grünem Wasserstoff ist eine klare Regelung, wie der in Elektrolyseanlagen eingesetzte Strom aus erneuerbaren Energien von Umlagen, Entgelten, Steuern und Abgaben ganz oder gegebenenfalls teilweise befreit werden kann. Gleichzeitig bildet die massive Beschleunigung des Ausbaus der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen eine zentrale Voraussetzung für den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft in der Europäischen Union. Regelungen, die diesen schnellen Ausbau hemmen, wie z. B. die Reduzierung von Ausschreibungsmengen bei Unterzeichnung von Auktionen, sollten daher entfallen, da die mit solchen Unterzeichnungen verbundenen Signale in den Markt von erheblicher Bedeutung sein können und nicht eliminiert werden sollten.

2. Effektiver Förderrahmen für eine H₂-Infrastruktur

Ein verbundenes, europaweites Wasserstoffnetz vom Kunden bis hin zu Wasserstoffquellen im In- und Ausland ist für eine europäische Wasserstoffwirtschaft unverzichtbar. Es kann kosteneffizient durch die Umstellung bestehender Erdgasleitungen und einzelne Neubauten geschaffen werden. Für den Aufbau des Wasserstoffnetzes ist ein geeigneter regulatorischer Rahmen mit gemeinsamer Infrastruktur-Kostenregulierung von Erdgas und Wasserstoff notwendig. Bis dieser Rahmen geschaffen ist, spielen hingegen Fördermittel eine entscheidende Rolle bei einem kurzfristig umsetzbaren Markthochlauf regionaler Wasserstoff-Infrastrukturen.

3. Investitionen in klimafreundliche Anwendungstechnologien ermöglichen

Um die ambitionierten Zielvorgaben zur CO₂-Reduktion zu erreichen, muss sehr zeitnah und in erheblichem Umfang der Hochlauf von wasserstoffbasierten Anwendungstechnologien ermöglicht werden. Es sollte daher ausdrücklich klargestellt werden, dass nicht nur innovative, sondern auch verfügbare Technologien beihilfefähig sind, wenn sie mit einer transformativen Reduktion von Treibhausgasen verbunden sind und zum Klimaziel 2030 bzw. zur Klimaneutralität 2050 beitragen.

Um der absehbaren Knappheit an grünem Wasserstoff Rechnung zu tragen, sollte bei der Förderung klimafreundlicher Technologien auch ausdrücklich der Einsatz von Erdgas einbezogen werden, sofern der Einsatz in Anlagen erfolgt, die H₂-ready ausgelegt sind bzw. in denen anfangs nur teilweise Wasserstoff zum Einsatz kommt. Es sollte klarer herausgestellt werden, dass Projekte mit Investitionen in erdgasbasierte industrielle Produktionsanlagen als beihilfefähig anzusehen sind, wenn sie als Brückentechnologie dienen und dargelegt wird, dass ein Carbon Lock-in vermieden wird, etwa durch bindende Verpflichtungen für den ggf. stufenweisen Einsatz von klimaneutralem Wasserstoff, deren Zeitleisten konsistent zu den Pfaden auf dem Weg zur Klimaneutralität in der Europäischen Union sind.

Der Nationale Wasserstoffrat begrüßt ausdrücklich, dass gerade für den Bereich der Wasserstoffwirtschaft neben Investitions- auch Betriebskostenbeihilfen (z. B. im Kontext von Carbon Contracts for Difference) zugelassen werden sollen. Er weist jedoch darauf hin, dass gerade die Betriebskostenbeihilfen ein wesentliches Element für die Gesamtwirtschaftlichkeit von Investitionen im Bereich der Wasserstoffanwendungen bilden und daher nicht auf die Fälle beschränkt werden können, in denen über Betriebskostenbeihilfen auch die Anlagenfahrweise maßgeblich beeinflusst werden soll.

Förderverfahren per Ausschreibung sind ein gängiges und erprobtes Instrument, sie setzen jedoch auch ein Minimum an Akteurs- bzw. Projektvielfalt zur Absicherung einer ausreichenden Wettbewerbsintensität voraus. Doch gerade in Bereichen, wo schon bis 2030 massive Investitionen nötig werden, wie in wasserstoffbasierten Verfahren in der industriellen Anwendung, sind diese Voraussetzungen in vielen Fällen nicht gegeben. Daher sollten Ausnahmen vom Ausschreibungsverfahren weiter gefasst werden als es im gegenwärtigen Entwurf der Fall ist.

4. Verschlinkung von Darlegungs- und Beweislasten

Die höhere Flexibilität der EU-Kommission bei der Prüfung von Beihilfen darf nicht mit höheren Darlegungs- und Beweislasten einhergehen. Im Gegenteil müssen übermäßige Bürokratie abgebaut und die Verfahren verschlankt werden. Eine Nachweisführung sollte daher mehr auf Schwellenwerte, gruppierbare Nachweise und Pauschalisierungen setzen. Kontraproduktiv ist zudem die enthaltene Anforderung, über die gesamte Projektlaufzeit die Notwendigkeit von Maßnahmen neben dem ETS durch kontrafaktische Maßnahmen nachweisen zu müssen. Auch wäre der Wegfall von Begründungen bei spezifischen Maßnahmen richtig, wenn ohnehin sektor- oder technologiespezifische EU-Ziele vor dem Hintergrund des Fit-for-55-Pakets vorliegen.

5. Entlastungstatbestände für energieintensive Unternehmen weiterentwickeln

Die Transformation energieintensiver Unternehmen hin zu klimaneutraler und wasserstoffbasierter Produktion vollzieht sich in Stufen, sodass in einem Übergangszeitraum gleichzeitig CO₂-intensive und bereits CO₂-arme Verfahren nebeneinander existieren werden. Somit müssen die Unternehmen neben den hohen Mehrkosten für die neuen Verfahren auch energiekostenbedingte Belastungen bei

den bestehenden Verfahren ausgleichen. Damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Unternehmen in dieser Transitionsphase gesichert werden kann, ist deshalb ein geeigneter Politikmix zur Vermeidung von Carbon Leakage notwendig, der aus unterschiedlichen Elementen bestehen muss. In diesem Kontext ist einerseits der Erhalt der bestehenden Entlastungstatbestände unverzichtbar, wie etwa die Begrenzung von Umlagen zur Finanzierung erneuerbarer Energien oder auch Kompensationen der emissionshandelsbedingten Stromkostensteigerungen und Preissteigerungen infolge des Kohleausstiegs. Zudem ist gerade auch die Elektrifizierung der Verfahren im Rahmen der Transformation auf international wettbewerbsfähige Strombezugskosten angewiesen. Aus diesem Grund ist nicht ersichtlich, aus welchen materiellen Gründen die in den bisherigen Beihilfeleitlinien enthaltenen Entlastungsspielräume (Selbstbehalt bei den Umlagebegrenzungen und zusätzliche Deckelung mit Bezug auf die Bruttowertschöpfung) deutlich verengt werden sollen. Hier spricht sich der Nationale Wasserstoffrat für die Beibehaltung der derzeit bestehenden Schwellenwerte aus. Andererseits ist der schnelle Ausbau von Anlagen zur preisgünstigen Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien notwendig. Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der energieintensiven Industrien aufrechtzuerhalten, sollten die finanzielle Wirkung der heutigen Regelungen bei der Entrichtung der Netzentgelte und den Kapazitätsmechanismen aufrechterhalten und in Ergänzung auch Anreize zur Flexibilisierung des Verbrauchs geschaffen werden.

Die Liste der beihilfefähigen Sektoren sollte weiter gefasst werden als bisher vorgesehen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf das neue Segment der Herstellung von klimaneutralem Wasserstoff, welches sich einer Anwendung von Abgrenzungskriterien auf historische Daten sehr weitgehend entzieht. Die fehlende Möglichkeit einer Umlagereduzierung für Wasserstoffelektrolysen und somit erhebliche Verteuerung des Wasserstoffs würde sich sonst kontraproduktiv auf den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft auswirken.

SONDERVOTUM

der Mitglieder des Nationalen Wasserstoffrats Dr. Christiane Averbek von der Klima-Allianz Deutschland und Verena Graichen vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

Es ist die ausdrückliche Zielstellung des Nationalen Wasserstoffrats, den Staatssekretärsausschuss für Wasserstoff bei der Weiterentwicklung und Umsetzung der Nationalen Wasserstoffstrategie zu beraten. Die Nutzung oder Förderung herkömmlicher fossiler Energieträger ist dabei nicht Gegenstand der Wasserstoffstrategie. Mit der Forderung Erdgas als klimafreundliche Technologie einzustufen und entsprechend zu fördern, verlässt der Nationale Wasserstoffrat den politischen Rahmen der Nationalen Wasserstoffstrategie und unterstützt die Herstellung, den Transport und die Nutzung fossiler Energien. Die technische Reduktion der dabei entstehenden Treibhausgase, z. B. durch Wasserstoffherstellung und CO₂-Speicherung, wird in der Stellungnahme nicht zur verpflichtenden Bedingung erklärt. Den Einsatz blauen Wasserstoffs und seine empfohlene Förderung hatten wir bereits an anderer Stelle kritisiert, da dies den Anforderungen einer schnellstmöglich zu erreichenden Klimaneutralität nicht gerecht wird. Diese Problemlage wird mit der KUEBILL-Stellungnahme gravierend verschärft: Die Ausweitung oder Stabilisierung der Erdgasnutzung ist gänzlich unvereinbar mit der gemeinsamen Zielstellung, einen Pfad zur Klimaneutralität zu beschreiben, der mit den Zielen des Abkommens von Paris und damit auch dem deutschen Klimaschutzgesetz vereinbar ist. Es werden dringend stärkere, statt schwächere ökonomische Anreize benötigt, um die Industrie zur Umstellung von fossilen auf erneuerbare Energien

zu bewegen. Das pauschale Kriterium der H₂-Readiness von Anlagen und Leitungen ist nicht geeignet, um eine nachhaltige Klimawirkung sicherzustellen und damit die Förderung, den Transport und die Nutzung von Erdgas zu begründen. Wenn überhaupt, dann sollten auf dieser Grundlage Investitionen in Industrieanlagen und Energieinfrastrukturen ermöglicht werden, die nach einem genauen Zeitplan und im Einklang mit den Klimazielen zu einer vollständigen Nutzung klimaneutralen Wasserstoffs führen können. Für die bloße Nutzung fossiler Energien sollten hingegen keine neuen Fördertatbestände geschaffen werden.

Im Auftrag des Nationalen Wasserstoffrats wird derzeit eine Studie zum Wasserstoffeinsatz im Wärmebereich durchgeführt, auf deren Grundlage möglichst objektive Beratungen stattfinden sollen. Mit der KUEBBL-Stellungnahme wurden aber bereits vorab Positionen definiert, die auch den Wasserstoffeinsatz im Wärmebereich maßgeblich bestimmen werden. Aus unserer Sicht muss vor der Umstellung von Erdgasleitungen auf Wasserstoff eine Bedarfsprüfung stattfinden. Eine unhinterfragte Umstellung des Erdgasnetzes würde sinnvolle dezentrale Alternativen der erneuerbaren Energieerzeugung vernachlässigen – mit negativen Konsequenzen für Energieeffizienz und Energiepreise. Der Umstellung, dem Ausbau oder der Stilllegung von Gasleitungen müssen unabhängige Gutachten zugrunde liegen. Diese können anschließend als Begründung für die öffentliche Förderung von Infrastrukturvorhaben dienen. Eine gemeinsame Kostenregulierung bzw. die Querfinanzierung von Wasserstoffleitungen durch die Erdgaskunden ist hingegen hoch umstritten. Sie birgt langfristig schwer abschätzbare Preisrisiken für die Haushalte und schafft unter Umständen einen finanziellen Automatismus für die umfassende Umstellung des bestehenden Erdgasnetzes auf Wasserstoff ohne ausreichende System- und Einzelfallanalyse.



DER NATIONALE WASSERSTOFFRAT

Mit der Verabschiedung der Nationalen Wasserstoffstrategie hat die Bundesregierung am 10. Juni 2020 den Nationalen Wasserstoffrat berufen. Der Rat besteht aus 26 hochrangigen Expertinnen und Experten der Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, die nicht Teil der öffentlichen Verwaltung sind. Die Mitglieder des Wasserstoffrats verfügen über Expertise in den Bereichen Erzeugung, Forschung und Innovation, Dekarbonisierung von Industrie, Verkehr und Gebäude/Wärme, Infrastruktur, internationale Partnerschaften sowie Klima und Nachhaltigkeit. Der Nationale Wasserstoffrat wird geleitet durch Katherina Reiche, Parlamentarische Staatssekretärin a. D.

Aufgabe des Nationalen Wasserstoffrats ist es, den Staatssekretärsausschuss für Wasserstoff durch Vorschläge und Handlungsempfehlungen bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der Wasserstoffstrategie zu beraten und zu unterstützen.

Kontakt: info@leitstelle-nws.de