

Vorschlag zur Überarbeitung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung

Stellungnahme der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen

„Der Europäische Grüne Deal wird vor Ort gemacht: in den Gemeinden, Städten, Landkreisen und Bezirken Europas. Dafür braucht es ein förderliches rechtliches Beihilferegime um bis 2030 und 2050 liefern zu können.“¹

Der ökologische und digitale Wandel bedarf verstärkter staatlicher Förderungen auf allen politischen Ebenen der Europäischen Union. Die Realisierung des Grünen Deals, wird nur mit der kommunalen Ebene einen nachhaltigen Erfolg haben. Daher sind Anpassungen im europäischen Beihilferegime dringend notwendig.

Die Spitzen- und Landesverbände der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen begrüßen deshalb den Vorschlag zur Überarbeitung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung durch die Europäische Kommission. Die Bürogemeinschaft repräsentiert insgesamt 3400 Städte und Gemeinden, 116 Landkreise und 7 Bezirke in Deutschland.

Insbesondere die vorgeschlagenen Änderungen für den Umwelt- und Energiebeihilfeteil sind positiv zu bewerten. Bei Verzicht auf ordnungspolitische Maßnahmen kann ein Marktversagen, das Klimaschäden (noch) nicht in die Preisbildung von Waren und Dienstleistungen einbezieht, nur durch Fördermaßnahmen und entsprechende Anreizsysteme ausgeglichen werden. Die erforderliche Notifizierung von notwendigen Beihilfen führt jedoch zu einer Verzögerung sowie zu hohem bürokratischen Aufwand. Von einer Notifizierungspflicht sollten daher Anreizsysteme freigestellt werden, die im Geiste des Grünen Deals eine schnelle Transformation des Energiesektors ermöglichen und CO₂-Einsparmaßnahmen wirksam befördern.

Der vorliegende Vorschlag trägt dem unseres Erachtens noch nicht umfassend Rechnung. Unsere Vorschläge und Anmerkungen unterbreiten wir in zwei Teilen mit dieser Stellungnahme – mit grundsätzlichen Vorschlägen zur Anpassung des EU-Beihilferegimes, aber auch spezifischen Vorschlägen für die Überarbeitung der AGVO. Grundsätzlich sind unsere Anregungen von der Zielstellung geleitet, dass durch einen verbesserten Ermöglichungsrahmen und wirksame Anreize die Umsetzung der Europäischen Ziele durch die Kommunen bestmöglich erfolgen kann. Dies gelingt jedoch nur, wenn Kommunen im Kontext des Beihilferechts in ihrer Rolle als staatliche Ebene gewürdigt werden und daher beihilferechtliche Beschränkungen wirksam reduziert werden.

Wir bedanken uns im Voraus für die Berücksichtigung der kommunalen Anliegen. Darüber hinaus stehen wir Ihnen für einen fachlichen Austausch zur Verfügung, insbesondere über die Relevanz des EU-Beihilferechts und der praktischen Umsetzung auf der kommunalen Ebene.

¹ Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Städtetag, Bayerischer Landkreistag, Bayerischer Bezirkstag; Gemeindetag Baden-Württemberg, Städtetag Baden-Württemberg, Landkreistag Baden-Württemberg; Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Sächsischer Landkreistag.

Aus kommunaler Sicht sind folgende Anmerkungen zu berücksichtigen:

Grundsätzliches zur Anpassung des EU-Beihilferegimes

- **Keine “Marktverzerrung” durch die Kommunen in Europa – Evaluation des Beihilferahmens während der Coronavirus-Pandemie:** Mit der Reaktion auf die Coronavirus-Krise hat sich gezeigt, dass die öffentliche Hand dabei nicht als “Marktverzerrer” agiert hat, sondern die Politik auf diesen Ebenen schlagkräftiger politisch agieren konnte – im Sinne der Bürgerinnen und Bürger.
- **Ausnahme der Kommunen beim EU-Beihilferecht:** Die Kommunen organisieren in bürgerschaftlicher Selbstverwaltung das gemeinsame Wohl der Bürgerinnen und Bürger vor Ort und erfüllen dabei u. a. die Aufgaben, die ihnen durch den Bund und die Länder zugewiesen werden. Durch die Ausnahme würde Rechtssicherheit für kommunale Projekte geschaffen und eine zeitnahe Realisierung ermöglicht.
- **Notwendiger Austausch der EU-Kommission mit den Mitgliedstaaten zu nationalen und subnationalen Förderprogrammen - insbesondere im Rahmen der De-Minimis-Beihilfen:** Keine rückwirkende Berücksichtigung der im Jahr 2020 und 2021 gewährten De-Minimis-Beihilfen im Rahmen der künftigen Gruppenfreistellung. Viele nationale und subnationale Förderprogramme sind im Rahmen von De-Minimis-Beihilfen ausgestaltet, somit sind die rechtlichen Grenzen teilweise schon ausgeschöpft.

Spezifische Vorschläge zur Anpassung der AGVO

- **Notwendige Gleichbehandlung von Sportinfrastrukturen und multifunktionalen Freizeitinfrastrukturen bei Betriebsbeihilfen nach Art. 4 AGVO:** Für eine Ungleichbehandlung von Sportinfrastrukturen und multifunktionalen Freizeitinfrastrukturen besteht kein erkennbarer sachlicher Grund, zumal die Grenzziehung zwischen beiden Nutzungsarten häufig schwierig ist.
- **Harmonisierung mit Leitlinien für Regionalbeihilfen:** Betriebsbeihilfen zur Verhinderung und Verringerung der Abwanderung auf Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte dürfen zu keinem untragbaren Fördergefälle führen.
- **Anpassung der Umwelt- und Energiebeihilfen nach Art. 2 AGVO:** Radioaktive Energiequellen sollten wie fossile Energiequellen nicht in die AGVO aufgenommen werden.
- **Anpassung des Art. 41 AGVO zur Speicherung von Erneuerbaren Energiequellen:** Investitions- und Betriebsbeihilfen für Speichervorhaben im Bereich erneuerbarer Energien sollten von der Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV freigestellt werden.
- **Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energien und erneuerbaren Wasserstoffs in kleinen Anlagen und zur Förderung von Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften nach Art. 43 AGVO:** Die Schwellenwerte nach Art.43 Abs. 2 a) gilt es zu überarbeiten, um die Realisierung der Ziele im Rahmen des Grünen Deals und der Energiewende dezentral verwirklichen zu können.

DIE BÜROGEMEINSCHAFT

Rue Guimard 7,
B-1040 Bruxelles



Tel.: 0032 2 549 07 00
E-Mail: info@ebbk.de



Tel.: 0032 2 513 64 08
E-Mail: sekretariat@europabuero-bw.de



Tel.: 0032 2 513 64 08
E-Mail: sekretariat@europabuero-sn.de

Grundsätzliches zur Anpassung des EU-Beihilferegimes

Keine "Marktverzerrung" durch die Kommunen in Europa – Evaluation des Beihilferahmens während der Coronavirus-Pandemie

Die Europäische Union, die Mitgliedstaaten, die Regionen und die Kommunen mussten kurzfristig auf die Coronavirus-Pandemie reagieren. Dabei hat die EU-Kommission den bestehenden Beihilferahmen verlängert, die Grenzen des Beihilferegimes ausgeweitet und gleichzeitig eine Evaluation des Beihilferahmens begonnen. Die kommunale Ebene hat dadurch mehr "Beinfreiheit" erhalten, um schlagkräftig vor Ort auf die Krise zu reagieren. Dabei hat sich aus kommunaler Perspektive gezeigt, dass die vermeintliche Annahme der "Marktverzerrung" durch die kommunale Ebene nicht eingetreten ist. Diese Erkenntnis gilt es anzuerkennen und das angepasste Beihilferegime während der Coronavirus-Pandemie zu prüfen und daraus die notwendigen Schlüsse für die zukünftige Ausrichtung der beihilferechtlichen Rahmenbedingungen zu ziehen. Im Sinne einer schlagkräftigen EU, die ihre Ziele im Bereich der Nachhaltigkeit und der Digitalisierung nur durch die Kommunen erreichen kann. Daher bedarf es dringend weiterer Freistellungen für die Kommunen beim Beihilferecht. Dies dient keinem Selbstzweck, sondern der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und gleichzeitig werden die Weichen dafür gestellt, die ambitionierten Ziele der EU unter anderem im Rahmen des Grünen Deals zu erreichen.

Ausnahme der Kommunen beim EU-Beihilferecht

Rechtssicherheit zu schaffen und kommunale Investitionen zu beschleunigen ist im Interesse aller politischer Ebenen der EU. Denn Kommunen organisieren in bürgerschaftlicher Selbstverwaltung den gesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort (Art. 1 BayGO; § 1 Abs. 2 GemO; § 2 SächsGemO), insbesondere durch Investitionen in die öffentliche Infrastruktur. Diese rechtliche Sonderrolle der Kommunen in Deutschland kann als Begründung für eine grundlegende Ausnahme beim EU-Beihilferecht verstanden werden; hinzu kommt die damit erreichbare Rechtssicherheit. Bisherige Einzelentscheidungen der Kommission und allgemeine Ausnahmen können keine Klagen von Wettbewerbern gegen unzulässige Beihilfen verhindern, zudem herrscht im Rahmen der Rechtsaufsicht teilweise eine sehr restriktive Vorgehensweise bei der Beratung der Kommunen in Beihilfefragen. Weiterhin muss eine Entkoppelung des europäischen Förderrechts vom Beihilferecht bei einer grundsätzlichen Überarbeitung des EU-Beihilferegimes ernsthaft diskutiert werden. Dabei sollte gelten, dass die Strukturförderbereiche als grundsätzlich beihilfekompatibel in die AGVO aufgenommen werden. Um die notwendigen Investitionen in Zukunftsprojekte im Bereich grüner und digitaler Wandel wirklich schlagkräftig voranbringen zu können, darf das Beihilferecht nicht als „Bremse“ oder Hindernis im Weg stehen. Investitionen, insbesondere in diesen Bereich und durch die Kommunen, sollten unbürokratisch und als grundsätzlich beihilfekonform durchführbar sein. Eine praxisnahe Realisierung der dafür notwendigen Rahmenbedingungen wäre die grundsätzliche Ausnahme der Kommunen beim EU-Beihilferecht. Eine klare und abgrenzende Regelung zugunsten einer grundsätzlichen Ausnahme der Kommunen beim EU-Beihilferecht wäre damit ein zugleich erfolgversprechender als auch effizienter Ansatz zur Erreichung europäischer Ziele.

Notwendiger Austausch der EU-Kommission mit den Mitgliedstaaten zu nationalen und subnationalen Förderprogrammen - insbesondere im Rahmen der De-Minimis-Beihilfen

Die De-Minimis-Grenzen für die nächsten Jahre sind in den Kommunen teilweise schon ausgeschöpft, da die kommunale Ebene bemüht ist, die nationalen und subnationalen Förderprogramme, unter anderem für Projekte zur Realisierung des Grünen Deals, abzurufen. Dies resultiert insbesondere daraus, dass die Förderprogramme als De-Minimis-

Beihilfen ausgestaltet sind. Beispielhaft stehen dafür folgende Förderprogramme: u. a. Bundeswaldprämie (Bund), Öffentlich zugängliche Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge in Deutschland (Bund), KfW-Zuwendungen (Bund) oder BW-e-Gutschein (Baden-Württemberg). Mit Blick auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte wird sich die kommunale Ebene stärker um Zuwendungen bemühen.

Vor diesem Hintergrund bitten wir die Kommission den Austausch mit den Mitgliedstaaten zu suchen, ob im Jahr 2020 und 2021 gewährte De-Minimis-Beihilfen, welche in den Bereichen der künftigen Gruppenfreistellung gewährt wurden, dieser nicht rückwirkend unterworfen werden können. Dies würde, in den Fällen, in denen De-Minimis-Beihilfen gewährt und die Wertgrenzen ausgeschöpft wurden, auch in der Zukunft eine Inanspruchnahme von De-Minimis-Fördermitteln ermöglichen, so die Haushalte entlasten und entsprechende Mittel freimachen. Da die Investitionen in diesen Bereichen mitnichten abgeschlossen sein dürften, entspräche dies auch den künftigen Zielsetzungen der Kommission.

Spezifische Vorschläge zur Anpassung der AGVO

Notwendige Gleichbehandlung von Sportinfrastrukturen und multifunktionalen Freizeitinfrastrukturen nach Art. 4 AGVO

Kommunen haben die Aufgabe, den Betrieb und die Nutzung von Multifunktionseinrichtungen zu sozialverträglichen Preisen zu ermöglichen. Eine konkrete Unterstützung durch die AGVO wäre eine Ausweitung der beihilfefähigen Kosten. Dies könnte durch die Aufnahme von Betriebsbeihilfen für multifunktionale Freizeitinfrastrukturen unter Art. 4 Nr. 1 z bb) AGVO realisiert werden.

Für eine Ungleichbehandlung von Sportinfrastrukturen und multifunktionalen Freizeitinfrastrukturen besteht kein erkennbarer sachlicher Grund, zumal die Grenzziehung zwischen beiden Nutzungsarten häufig schwierig ist. Schon die aktuelle AGVO geht im Erwägungsgrund Nr. 74 davon aus, dass Beihilfen für Infrastrukturen, die mehr als einem Freizeitweck dienen und somit multifunktional sind, genauso unter die Gruppenfreistellung fallen sollten wie Beihilfen für Sportinfrastrukturen. Hier sollten daher nicht nur die Investitions-, sondern auch die Betriebsbeihilfen in gleicher Höhe freigestellt werden.

Harmonisierung mit Leitlinien für Regionalbeihilfen

Unserer Ansicht nach ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn Betriebsbeihilfen zur Verhinderung und Verringerung der Abwanderung auf Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte ausgeweitet werden, um eine bessere Unterstützung in Gebieten zu ermöglichen, die vor demografischen Herausforderungen stehen. In diesem Zusammenhang scheint uns aber auch wichtig, dass es nicht zu einem extremen Fördergefälle kommt. Daher sollte zumindest auch im KMU-Bereich für an (Höchst-)Fördergebiete angrenzende Gebiete ein verträglicher Übergang über einen größeren Spielraum bei der Höhe der Fördersätze geschaffen werden.

Anpassung der Umwelt- und Energiebeihilfen nach Art. 2 AGVO

Radioaktive Energiequellen sollten wie fossile Energiequellen unabhängig von der derzeit geführten Diskussion über die Definition „grüner Energiequellen“ als nicht erneuerbare Energiequelle gemäß Art. 2 Nr. 1 Richtlinie 2018/2001/EU auch nicht von der AGVO erfasst werden. Förderanreize sollten auch dann nicht geschaffen werden, falls die Definition erneuerbarer Energiequellen geändert wird.

Soweit unter vielen Tatbeständen eingefügt wird, dass keine Beihilfen für in Kraft getretene Unionsnormen gewährt werden, sollte dies dringend hinterfragt werden. Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität stehen Mittel zur Verfügung, die den Grünen Deal befördern sollen. Während die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne bereits eingereicht sind, ist das Gros der legislativen EU-Maßnahmen noch nicht angenommen. Diese könnten aufgrund der Bezugnahme in der AGVO in Konflikt mit den Resilienzplänen bzw. den entsprechenden Förderprogrammen treten. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist der Begriff der Unionsnorm zudem weit auszulegen. Hierunter fällt nicht nur das europäische Klimagesetz, sondern sogar technische Produktnormen. Die Bestimmung sollte ihrem angedachten Zweck entsprechend überarbeitet und klarer formuliert werden.

Anpassung des Art. 41 AGVO zur Speicherung von Erneuerbaren Energiequellen

Vorhaben zur Speicherung von Energie aus erneuerbaren Quellen werden u. a. in Art. 41 angesprochen. Nach Art. 41 Abs. 1a n.F. sollen Investitionsbeihilfen für Speichervorhaben nur insoweit freigestellt sein, „als sie auf der Grundlage einer Regelung gewährt werden, die für kombinierte Vorhaben im Bereich erneuerbare Energien und Speicherung (nach dem Zähler) in Anspruch genommen (...) werden“. Dies betrifft nach unserem Verständnis die dezentrale Speicherung am Ort der Erzeugung. Die Einschränkungen im 2. Halbsatz von Art. 41 Abs. 1a Satz 1 n.F. und den Folgesätzen sind aus unserer Sicht abzulehnen. Wir schlagen vor, Abs. 1a n.F. schlicht wie folgt zu fassen: „Investitionsbeihilfen für Speichervorhaben im Bereich erneuerbarer Energien nach diesem Artikel sind von der Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV freigestellt.“

Speicher liefern einen erheblichen Beitrag zur Netzstabilität. Derzeit hinkt der Netzausbau in Deutschland den Zielen uneinholbar hinterher. Es müssen Lösungen geschaffen werden, wie der Ausbau von EE-Anlagen vorangetrieben werden kann, ohne die Netzstabilität zu gefährden. Speicher liefern hier eine unverzichtbare Ergänzung für eine zentral-dezentrale Energieversorgung. Sie können am Ort der Erzeugung (bei der Stromerzeugung zumeist als Batteriespeicher), aber auch bei wichtigen Netzpunkten (H2-Raffinerien und –speicher) zum Einsatz kommen. Die vorgeschlagene Änderung stellt klar, dass für beide Arten von Speichern Investitionsbeihilfen gewährt werden können, soweit die speziellere Regelung des Abs. 3 nicht greift. Zudem wird die unnötige Verknüpfung nur kombinierte Verfahren (gleichzeitig PV + Speicher) zu fördern, nicht weiterverfolgt.

Elementar ist unseres Erachtens die Aufhebung der Klammerzusätze („nach dem Zähler“) in Art. 41 Abs. 1a n.F. Dieser Klammerzusatz ist entweder deplatziert oder er ist äußerst missverständlich. Nach unserem Verständnis soll Art. 41 Abs. 1a AGVO die Förderung von dezentralen Speichern zulassen, d.h. von solchen Speichern, mit denen ein Unternehmen – das kein Energieversorgungsunternehmen ist – den in seiner Niederlassung z.B. mit einer PV-Anlage selbst erzeugten Strom einspeichert, um ihn dann im Wege des Eigenverbrauchs zu nutzen (und den Strom nicht ins Netz einzuspeisen). Aus Sicht des Unternehmens ist dieser Speicher also „vor dem (Strom-)Zähler“ installiert, nämlich zwischen der eigenen PV-Anlage und dem Stromzähler (und damit also noch vor dem Netz der allgemeinen Versorgung). Nur aus Sicht eines Netzbetreibers würde es sich um einen Speicher „nach dem Zähler“ handeln. Die Konstellation, dass über Art. 41 Abs. 1a n.F. Speicher gefördert werden sollen, die aus Sicht des Unternehmens „nach dem Zähler“ installiert sind (und die dann aus Sicht des Unternehmens bereits zum Netz der allgemeinen Versorgung gehören), wäre energiewirtschaftlich sinnwidrig. Bei den meisten dezentralen (Batterie-)Speichern handelt es sich um sog. DC-Speicher, d.h. Speicher, die die erzeugte Energie ohne Umwandlung in AC-Strom und vor dem Zähler also ohne Einspeisung ins Netz erfassen. Die Wirtschaftlichkeit von Speichern ergibt sich aus dem Eigenverbrauch. Selbst erzeugten Strom erst einzuspeisen, dann zurückzukaufen und zu speichern, ist weder wirtschaftlich noch netzdienlich. Auch die bisher in Deutschland existierenden Förderprogramme von Bund und Ländern dienen eben dieser Netzentlastung. Die

Anknüpfung an eine Speicherung „nach dem Zähler“ wäre insofern äußerst kontraproduktiv. Mit der oben vorgeschlagenen weitgehenden Vereinfachung von Art. 41 Abs. 1a würde diese missverständliche Formulierung von vornherein entfallen. Hilfsweise bitten wir dringend um Klarstellung: Die Klammerzusätze „(nach dem Zähler)“ sollten ersetzt werden durch die Klammerzusätze „(aus Perspektive des Speicher-Betreibers: vor dem Zähler)“.

Zuletzt leuchtet auch die Voraussetzung der gleichzeitigen Installation und Inbetriebnahme einer zugehörigen EE-Anlage nicht ein. Gerade für Bestandsanlagen ohne Speicher, die aus der EEG-Einspeiseregulung entfallen, bietet die Nachrüstung mit Speichern ein erhebliches Potenzial, um Altanlagen im Betrieb zu erhalten. Soweit in den Mitgliedstaaten durch die Kopplung ein zusätzlicher Anreiz zur Neuinstallation oder Modernisierung bestehender Anlagen geschaffen werden soll, kann dies durch die Förderprogramme im jeweiligen Mitgliedstaat situativ besser entschieden werden, so dass es keiner einengenden Regelung bedarf.

Eine weitere sprachliche Anpassung in Abs. 3 im ersten Satz, sollte um die Wörter „Betriebs- und“ erfolgen.

Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energien und erneuerbaren Wasserstoffs in kleinen Anlagen und zur Förderung von Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften nach Art. 43 AGVO

Der Vorschlag der EU-Kommission sieht eine weitere Absenkung des Schwellenwerts für eine verpflichtende Teilnahme an Ausschreibungen für kleine Erneuerbare-Energien-Anlagen von 1 MW auf 400 kW (ab 2026 nur noch 200 kW) vor. Dies dürfte den erforderlichen weiteren PV-Ausbau in der Fläche stark behindern, da die Teilnahme unter anderem mit Unsicherheit bezüglich der erzielbaren Einnahmen verbunden ist. Ferner steht zu befürchten, dass sich gerade Bürgerenergieprojekte und kleinere Investoren gegen die Umsetzung solcher Anlagen entscheiden. In Bezug auf Betriebsgemeinschaften ist zuletzt unklar, ob auch Investitionsbeihilfen gewährt werden können. Die Schwellenwerte nach Art.43 Abs. 2 a) gilt es deshalb zu überarbeiten, um die Realisierung der Ziele im Rahmen des Grünen Deals dezentral verwirklichen zu können.

Es stellt sich darüber hinaus die grundsätzliche Frage, warum bei „Beihilfen für Erneuerbaren-Energien-Gemeinschaften“ (Abs. 2a) die installierte Leistung überhaupt beschränkt werden muss, da es sich um Gemeinschaften „vor dem Zähler“ handelt.

Der Wortlaut (Abs. 2b) steht der Förderung von Power-to-X Raffinerien gegebenenfalls unabsichtlich entgegen. Power-to-X Raffinerien wandeln Überschussstrom in reinen Wasserstoff um. Soweit der Wasserstoff in bestehende Gasleitungen eingespeist werden soll, ist nach dem Stand der Technik allerdings noch ein Verschnitt mit Erdgas erforderlich. Zugleich bedienen sich solche Anlage häufig auch anderen Erneuerbare-Energie-Anlagen, wie beispielsweise Windenergieanlagen.