

EU-Industrieplan und Staatsbeihilfen für den Grünen Deal³⁷

Mitteilung der Europäischen Kommission vom 1. Februar 2023³⁸

Am 1. Februar 2023 veröffentlichte die Europäische Kommission (EK) vor dem Hintergrund des Inflation Reduction Act (IRA) der USA ihre Vorschläge für einen Industrieplan für den Grünen Deal sowie einen geänderten Staatsbeihilfen-Rahmen mit dem Ziel, die europäische CO₂-neutrale Industrie zu stärken und die Wende zur Klimaneutralität zu fördern.

Mit dem EU-Industrieplan für den Grünen Deal soll die Ausweitung der Produktionskapazitäten für Net-Zero-Technologien und -Produkte besser ermöglicht werden, um die Klimaziele der EU bis 2030/2050 zu erreichen. Der Plan basiert auf vier Säulen: einem berechenbareren und vereinfachten Regelungsumfeld, einem rascheren Zugang zu Finanzmitteln, einer Verbesserung der Kompetenzen und einem offenen Handel für resiliente Lieferketten.

Begleitend soll ein befristeter Staatsbeihilfenrahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels im Sinne der zweiten Säule des Industrieplans den in der EU tätigen Unternehmen den Zugang zu Finanzmitteln erleichtern, um so den Ausbau erneuerbarer Energiequellen zu fördern und die Dekarbonisierung der Industrie zu unterstützen.

I Kontext

Bereits am 11. Dezember 2019 hatte die EK den europäischen Grünen Deal vorgestellt, der Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent machen soll. Im Europäischen Klimagesetz sind sowohl die Verpflichtung der EU zu Klimaneutralität als auch das Zwischenziel, die Netto-Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55% gegenüber 1990 zu senken, gesetzlich verankert. Beim Übergang zu einer CO₂-neutralen Wirtschaft wird die Wettbewerbsfähigkeit Europas stark von seiner Fähigkeit abhängen, saubere Technologien zu entwickeln und herzustellen bzw. einzusetzen.

Der Industrieplan für den Grünen Deal soll dabei die Rahmenbedingungen für Investitionen verbessern, um die Resilienz und Wettbewerbsfähigkeit der EU zu gewährleisten. Die Diskussion um die konkrete Ausgestaltung des Plans erfolgt vor dem Hintergrund des amerikanischen *Inflation Reduction Act*, der bereits im Sommer 2022 beschlossen wurde und mit 1. März 2023 in Kraft getreten ist.

II US Inflation Reduction Act (IRA)

Der *United States Inflation Reduction Act* von 2022 ist ein Gesetzespaket, das groß angelegte grüne Subventionen mit Einsparungen im Gesundheitswesen und neuen Einnahmenmaßnahmen kombiniert. Allerdings enthält der IRA protektionistische Elemente. Dazu gehören Zuschüsse unter der Bedingung von „Local-Content“-Anforderungen, die nach den Regeln der Welthandelsorganisation verboten sind, und Produktionssubventionen in großem Maßstab, die

³⁷ Autorin: Doris Rijnbeek (Repräsentanz Brüssel)

³⁸ [Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Industrieplan des Grünen Deal für das Netto-Null-Zeitalter 1. Februar 2023.](#)

wahrscheinlich markt- und handelsverzerrend sind. Der IRA hat in der Europäischen Union Befürchtungen ausgelöst, dass Clean-Tech-Hersteller und -Anwender ihre Produktion in die Vereinigten Staaten auf der Suche nach einer attraktiven Mischung aus Subventionen und niedrigen Energiekosten verlagern.

Die IRA besteht aus drei Maßnahmenpaketen: einer Steuerreform, einer Gesundheitsreform sowie einer Energie- und Klimagesetzgebung, einschließlich klimabezogener Ausgaben in der Größenordnung von 400 Mrd US-Dollar über 10 Jahre.

Die für die internationale Wirkung des IRA relevantesten Maßnahmen sind Energie- und Klimasubventionen. Diese fallen in drei Kategorien, und einige Subventionen können kumuliert werden:

- Subventionen für Fahrzeugkäufe, einschließlich einer Verbrauchersteuergutschrift in Höhe von USD 7.500 für Elektroautos, und einer Steuergutschrift für Unternehmen, einschließlich Leasinggesellschaften, die saubere Fahrzeuge kaufen.
- Produktions- und Investitionszuschüsse für Hersteller von Clean-Tech-Produkten, einschließlich Batterien und Komponenten, die in der erneuerbaren Stromerzeugung verwendet werden.
- Subventionen für Produzenten von CO₂-neutralem Strom sowie Wasserstoff und anderen „sauberen“ Kraftstoffen.

Einige dieser Subventionen setzen bestimmte Produktionsschritte in den USA/Nordamerika voraus (*Local-Content-Requirements*, LCRs).

III EU-Industrieplan für den Grünen Deal

Der durch die Europäische Kommission (EK) am 1. Februar 2023 vorgestellte EU-Industrieplan für den Grünen Deal zielt darauf ab, ein verbessertes Umfeld für die Ausweitung der Produktionskapazitäten der EU für die Net-Zero-Technologien und -Produkte zu schaffen, die erforderlich sind, um die Klimaziele Europas zu erreichen. Dabei baut er auf früheren Initiativen auf, stützt sich auf die Stärken des EU-Binnenmarkts und ergänzt die laufenden Bemühungen im Rahmen des European Green Deal und REPowerEU. Der Plan basiert auf vier Säulen:

- Ein berechenbares und vereinfachtes Regelungsumfeld
- Schnellerer Zugang zu Finanzmitteln
- Verbesserung der Kompetenzen
- Offener Handel für resiliente Lieferketten

Ein berechenbares und vereinfachtes Regelungsumfeld

Bei der ersten Säule des Plans geht es um einen einfacheren Rechtsrahmen. Die Kommission wird ein „Netto-Null-Industrie-Gesetz“ vorschlagen. Dieses Gesetz über eine CO₂-neutrale Industrie zielt auf vereinfachte und beschleunigte Genehmigungsverfahren, die Förderung europäischer strategischer Projekte und die Entwicklung von Normen zur Unterstützung des Ausbaus von Technologien im gesamten EU-Binnenmarkt ab.

Der Rahmen wird zum einen ergänzt durch das Gesetz zu kritischen Rohstoffen³⁹, um einen ausreichenden Zugang zu Materialien wie Seltenen Erden sicherzustellen, die für die Herstellung von Schlüsseltechnologien von entscheidender Bedeutung sind, und zum anderen durch die Reform der Strommarktgestaltung⁴⁰, damit die Verbraucher:innen von den geringeren Kosten erneuerbarer Energien profitieren können.

Schnellerer Zugang zu Finanzmitteln

Die zweite Säule des Plans zielt auf die Beschleunigung von Investitionen sowie die Finanzierung der Produktion sauberer Technologien in Europa ab. Fortschritte bei der europäischen Kapitalmarktunion sollen die Mobilisierung der Finanzmittel für den grünen Wandel unterstützen. Im Rahmen der Wettbewerbspolitik will die Kommission gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt gewährleisten und es den Mitgliedstaaten zugleich erleichtern, die notwendigen staatlichen Beihilfen zur Beschleunigung des grünen Wandels zu gewähren.

Zur Finanzierung von Innovationen sowie der Herstellung und Einführung sauberer Technologien will die Kommission auf bestehende EU-Mittel zurückgreifen und deren Verwendung erleichtern. Eine Überbrückungslösung für eine schnelle und gezielte Unterstützung soll hauptsächlich auf den Initiativen REPowerEU, InvestEU und dem Innovationsfonds basieren. Der Zugang der Mitgliedstaaten zu den REPowerEU-Mitteln erfolgt über die Änderung bestehender Pläne im Rahmen der *Recovery- and Resilience Facility* (RRF). Insgesamt werden den Mitgliedstaaten knapp 270 Mrd EUR aus der RRF zur Verfügung stehen:

- 20 Mrd EUR an neuen Finanzhilfen zur Finanzierung von Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten in die REPowerEU-Kapitel aufnehmen können. Die Mittel für diese Finanzhilfen werden aus dem Verkauf von Emissionshandelszertifikaten stammen.
- 5,4 Mrd EUR an Mitteln aus der Reserve für die Anpassung an den Brexit, die die Mitgliedstaaten auf die RRF übertragen können, um REPowerEU-Maßnahmen zu finanzieren. Dies kommt zu den bestehenden Übertragungsmöglichkeiten für 5% der kohäsionspolitischen Mittel (bis zu 17 Mrd EUR) hinzu.
- 225 Mrd EUR an RRF-Darlehen, die die Mitgliedstaaten für REPowerEU-Zwecke nutzen können.

Mittelfristig beabsichtigt die Kommission, im Zusammenhang mit der Überprüfung des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU vor dem Sommer 2023 einen Europäischen Souveränitätsfonds vorzuschlagen.

Verbesserung der Kompetenzen

Zwischen 35% und 40% aller Arbeitsplätze werden vom Übergang zu einer grünen Wirtschaft betroffen sein. Die Kommission schlägt die Einrichtung von „*Net-Zero Industry Academies*“, also Akademien für eine CO₂-neutrale Industrie vor, um Weiterbildungs- und Umschulungsprogramme in strategischen Branchen einzuführen. Unter anderem wird die Kommission auch prüfen, wie der Zugang von Drittstaatsangehörigen zu den EU-Arbeitsmärkten in vorrangigen Sektoren erleichtert werden kann. Weiters erwägt die Kommission Maßnahmen

³⁹ Die EK kündigte am 14. September 2022 die Vorlage des [Gesetzes für kritische Rohstoffe](#) an, die nach einer Konsultation im dritten und vierten Quartal 2022 nun am 14. März 2023 vorgelegt werden soll.

⁴⁰ Die EK leitete am 23. Januar 2023 eine [öffentliche Konsultation zur Reform der Strommarktgestaltung in der EU](#) ein.

zur Förderung und Angleichung der öffentlichen und privaten Finanzierung für die Kompetenzentwicklung.

Offener Handel für resiliente Lieferketten

Bei der vierten Säule geht es um die globale Zusammenarbeit und die Förderung des Handels für den grünen Wandel nach den Grundsätzen des fairen Wettbewerbs und des offenen Handels, wobei auf den Verpflichtungen mit den EU-Partnern und der Arbeit der Welthandelsorganisation aufgebaut wird. Zu diesem Zweck wird die Kommission das EU-Netz von Freihandelsabkommen und anderen Formen der Zusammenarbeit mit Partnern weiter ausbauen, um den grünen Wandel zu unterstützen. Sie wird auch die Gründung eines Clubs für kritische Rohstoffe prüfen, der Rohstoffverbraucher und rohstoffreiche Länder zusammenbringen soll, um die globale Versorgungssicherheit durch eine wettbewerbsfähige und diversifizierte industrielle Basis zu gewährleisten, und die Gründung von Industriepartnerschaften für saubere und CO₂-neutrale Technologien in Erwägung ziehen.

IV Staatsbeihilfen: Befristeter Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels⁴¹

Die Europäische Kommission hat den Mitgliedstaaten den Entwurf eines Vorschlags zur Konsultation übermittelt, mit dem der befristete Rahmen zur Krisenbewältigung⁴² zu einem „befristeten Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels“ werden soll, um den ökologischen Wandel in Europa zu erleichtern und zu beschleunigen. Dieser Vorschlag trägt insbesondere zur zweiten Säule des Industrieplans bei, die darauf abzielt, einen beschleunigten Zugang von in der EU tätigen Unternehmen zu Finanzmitteln zu gewährleisten.

Der vorgelegte Vorschlag hat das Ziel, Investitionen für einen schnelleren Ausbau erneuerbarer Energien zu fördern sowie die Dekarbonisierung der Industrie und die Herstellung der für den Übergang zur CO₂-Neutralität erforderlichen Ausrüstung zu unterstützen. Gleichzeitig sollen die Integrität des EU-Binnenmarkts und gleiche Wettbewerbsbedingungen gewahrt werden.

Vorgeschlagene Änderungen

Die möglichen Änderungen, zu denen die Kommission die Mitgliedstaaten konsultiert, würden bis zum 31. Dezember 2025 gelten. Sie betreffen folgende Punkte:

- Weitere Erleichterung des Ausbaus erneuerbarer Energien und der Dekarbonisierung der Industrie durch Einführung der Möglichkeit,
 - den Ausbau aller erneuerbaren Energiequellen zu unterstützen,
 - Beihilfen für weniger ausgereifte Technologien wie erneuerbaren Wasserstoff ohne Ausschreibung zu gewähren, sofern bestimmte Vorkehrungen zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit der öffentlichen Förderung getroffen werden, und
 - durch die Anhebung der Beihilfeobergrenzen und die Vereinfachung der Beihilfeberechnung Anreize für grüne Investitionen zu schaffen, (z. B. würde die Höhe der Beihilfe ganz einfach als Anteil der Investitionskosten berechnet).
- Unterstützung von Investitionen in die Herstellung strategischer Ausrüstung, die für den Übergang zur CO₂-Neutralität erforderlich ist, insbesondere von produktiven

⁴¹ [Pressemitteilung der Europäischen Kommission zum Temporary Crisis and Transition Framework \(TCTF\)](#)

⁴² [Temporary Crisis Framework \(TCF\)](#)

Investitionen in Sektoren, die für den ökologischen Wandel von strategischer Bedeutung sind. Dies geschieht vor dem Hintergrund globaler Herausforderungen, die die Gefahr bergen, dass neue Investitionen in diese Sektoren in Drittländer außerhalb Europas umgelenkt werden.

- Im Speziellen schlägt die Kommission vor, eine Unterstützung der Mitgliedstaaten für die Herstellung von Batterien, Solarpaneelen, Windturbinen, Wärmepumpen, Elektrolyseuren, für die Abscheidung, Nutzung und Speicherung von CO₂ sowie für die kritischen Rohstoffe, die für die Herstellung solcher Ausrüstung benötigt werden, zuzulassen.
- Für bestimmte Vorhaben wären weitere verhältnismäßige Beihilfen bis zu der Höhe zulässig, die der in einem Drittland angebotenen Unterstützung entsprechen, um sicherzustellen, dass die Investitionen in Europa getätigt werden. Dies betrifft Vorhaben, die in benachteiligten Regionen in der EU durchgeführt werden (in denen das Pro-Kopf-BIP unter 75% des EU-Durchschnitts liegt) oder die eine Investition in mehreren Mitgliedstaaten umfassen und für die eine Förderung in Drittländern zur Verfügung steht.

Subventionswettbewerb als Antwort auf den US IRA?

Ein Beihilfenwettbewerb als Antwort auf den *US Inflation Reduction Act* (IRA) würde einerseits einen Handelskonflikt mit den USA herausfordern und könnte andererseits auch den Zusammenhalt innerhalb Europas belasten. Tatsächlich hat die EU in den letzten Jahren schon hohe Summen an öffentlichem Geld in ihre grünen Sektoren investiert, und dabei haben die Mitgliedstaaten mit dem größeren fiskalischen Spielraum auch die höchsten Beihilfen ausgeschüttet. Ein zu starkes Aufweichen der Beihilferegeln droht die Ungleichgewichte in der EU zu verstärken. Um mithalten zu können, versuchen höher verschuldete EU-Länder daher, die Schuldenregeln aufzuweichen bzw. Schulden zu vergemeinschaften.

Viele Detailregelungen sind derzeit noch nicht bekannt und sollen erst im Laufe des Jahres 2023 veröffentlicht werden. Vorläufig finden sich aber in dem Kommissionsentwurf keine Vorschläge, die ausländische Unternehmen offen benachteiligen. So enthält der Entwurf auch keine dem IRA ähnlichen „Local-Content“-Anforderungen. Das „Matching“ von Beihilfen in Drittstaaten soll nur unter eingeschränkten Voraussetzungen möglich sein.

Insgesamt ist es für die grüne Transformation als positiv zu bewerten, dass Europa in Net-Zero-Technologien investiert und sich auch die USA mit dem IRA der Notwendigkeit des Ausbaus von erneuerbaren Energien öffnen. Zudem könnten diese globalen Investitionen zu einer Innovationsdynamik führen und schließlich zu technologischen Verbesserungen und signifikanten Kostendegressionen.