

zum

Verfahren der EU-Kommission bezüglich staatlicher Beihilfen in Deutschland - Beihilfe für Hersteller von Nichteisen-Metallen zur Kompensation des CO₂-Anteils an den Stromkosten

09.05.2011

Mit der Förderrichtlinie zur Beihilfe für Hersteller von Nichteisen-Metallen zur Kompensation des CO₂-Anteils an den Stromkosten verfolgt die deutsche Regierung den Plan, besonders stromintensiven Unternehmen der NE-Metallindustrien für das 2. Halbjahr 2009 eine Kompensation in Höhe von insgesamt 40 Mio. Euro zu gewähren. Hintergrund ist die Gefahr konkreter Standortverlagerungen und Produktionsrückgänge an deutschen Standorten wegen im internationalen Vergleich sehr hoher Stromkosten.

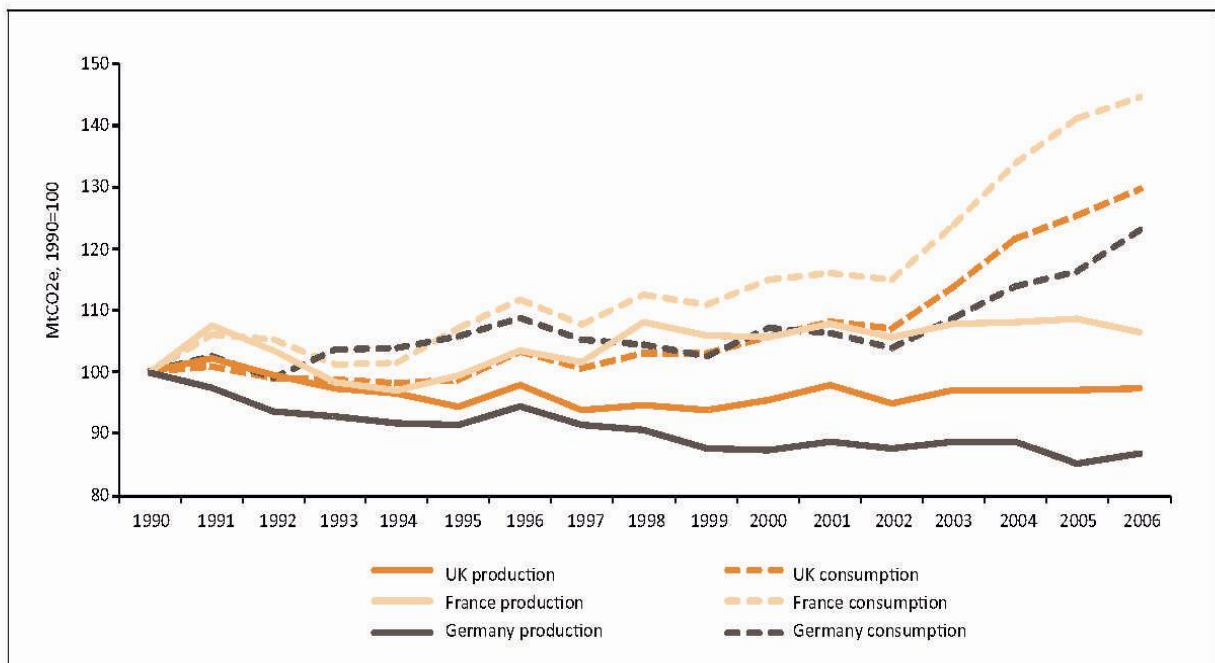
Die EU-Kommission hat diese Förderrichtlinie auf ihre Beihilferelevanz geprüft und mit Datum vom 9. April 2011 das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV eröffnet und alle Dritten zur Stellungnahme aufgefordert.

VIK unterstützt die Pläne der deutschen Regierung, die in der Förderrichtlinie deutlich gemacht werden und hält sie für dringend geboten, um sowohl ökonomische als auch ökologische und Klimaschutzbezogene Ziele sinnvoll zu verfolgen.

1. Ein finanzieller Ausgleich der indirekten CO₂-Kosten ist vor 2013 notwendig und zulässig. Das Carbon Leakage-Risiko folgt keineswegs nur aus den ab 2013 zu erwartenden strengeren Obergrenzen für CO₂-Emissionen. Art. 10a Abs. 6 der EHS-Richtlinie erkennt ausdrücklich an, dass dieses Carbon Leakage-Risiko vielmehr bedingt ist „durch auf den Strompreis übergewälzte Kosten der Treibhausgasemissionen“. Diese sog. „Einpreisung“ ist unabhängig von einer teilweisen oder vollständigen Versteigerung von Emissionsberechtigungen. Sie erfolgt bereits heute.

Die geänderte Richtlinie für den EU-Emissionshandel ab 2013 erkennt dieses Risiko und sieht vor, dass Mitgliedstaaten die strompreisbedingten Effekte des Emissionshandels für stromintensive Unternehmen finanziell ausgleichen können. Hierbei sind mitgliedstaatliche Maßnahmen nicht von künftigen Regeln abhängig gemacht, vielmehr sollen die Maßnahmen mit „geltenden ... Regeln für staatliche Beihilfe“ vereinbar sein.

2. **Das Carbon Leakage-Risiko durch die Einpreisung der CO₂-Kosten besteht bereits heute.** Die Richtlinie macht sehr deutlich, dass beide Säulen der ETS-bedingten finanziellen Belastungen - sowohl die aus direkten, als auch die aus indirekten Emissionen - in gleichem Maße zum Carbon Leakage führen können (s. Art. 10 a Abs. 14 und 15). Der Begriff Carbon Leakage macht deutlich, dass die zunächst industriepolitisch gewonnenen Argumente für einen nötigen Schutz der Industrie vor übermäßigen einseitigen EU-Belastungen aus dem Emissionshandel auch aus Klimaschutzgründen überzeugend sind. D.h. eine Entlastung der Industrie ist hier vor allem ein Argument, das positiv für den globalen Klimaschutz wirkt. Dass Carbon Leakage bereits heute ein großes Problem ist und nicht erst ab 2013 geschehen wird, zeigt eine aktuelle Studie (Brinkley / Less: Carbon Emissions, Oct. 2010), deren Ergebnis in folgender Grafik erkennbar wird:



Die Studie zeigt ganz deutlich, dass das Problem des Carbon Leakage bereits ein aktuelles ist, indem sie nicht nur die produktionsbedingten Emissionen eines Landes betrachtet, sondern einen umfassenderen Blick auf die „verursachten“ Emissionen eines Landes wirft. Dazu gehören dann auch Emissionen, die der Produktion von importierten Waren zugerechnet werden können. Die verbrauchsbedingte Emissionsbilanz der EU-Länder fällt sehr negativ aus.

Die Bundesregierung hat also im Jahr 2009 eine sehr konsequente Klimaschutzentscheidung getroffen, indem sie der NE-Metallindustrie in Deutschland übergangsweise finanziell helfen wollte. Seit dieser Zeit ist ein sehr großer Teil der Aluminiumproduktion in Deutschland zurückgefahren und wird durch Aluminiumproduktionen in anderen Teilen der Welt ersetzt. Die Aluminiumprodukte werden gleichwohl in Deutschland weiterhin verarbeitet und von den Verbrauchern nachgefragt und gebraucht. Um ein weiteres Carbon Leakage der stromintensiven Grund- und Werkstoffindustrien zu verhindern, die für den Klimaschutz unverzichtbar sind, und

bei deren Anwendung in Produkten mehr Energie und CO₂ vermieden wird als für die Erzeugung aufgewendet werden muss, ist die Kompensation indirekter CO₂-Kosten notwendig.

3. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass die Ergebnisse der Unternehmen keinen Schutz gegen das Carbon Leakage-Risiko darstellen. Denn ohne die (indirekten) CO₂-Kosten wären die Ergebnisse entsprechend höher und Deutschland/Europa als Standort für Investitionen wesentlich attraktiver. Das Carbon Leakage-Risiko manifestiert sich nicht zwangsläufig in Standortschließungen oder -verlagerungen. Es werden vielmehr die CO₂-Emissionen schleichend an Standorte außerhalb der EU verlagert, weil in der EU weniger investiert wird. Damit verschlechtert sich die Wettbewerbsposition von Jahr zu Jahr, die Produktionsmengen sinken und zu einem Zeitpunkt lohnen dann auch keine Erhaltungsinvestitionen mehr. **Carbon Leakage schadet dem EU-Emissionshandel.** Produktionsverlagerungen haben nicht nur einen negativen Einfluss auf den Industriestandort Deutschland und die globale Klimabilanz, sondern schwächen auch in erheblichem Maße den EU-Emissionshandel, denn durch den Ausfall der darauf bezogenen Emissionen der Aluminiumindustrie ist der Bedarf nach Zertifikaten deutlich gesunken mit den entsprechenden Zertifikatspreiseffekten und damit verminderten Anreizen für effektive Klimaschutzmaßnahmen in den am ETS beteiligten Unternehmen. Je deutlicher die negativen Auswirkungen auf die Industrie werden, umso unwahrscheinlicher wird es, dass der Emissionshandel zu einem beispielhaften Instrument für die Klimaschutzpolitik weltweit wird. D.h. ein globales level-playing field wird somit unwahrscheinlicher.
4. **Die Fördermaßnahme hat keine spürbaren Wettbewerbsverzerrungen zur Folge.** Die Kommission argumentiert gegen die Förderrichtlinie, mit dem Hinweis darauf, dass sie eine einseitige deutsche Maßnahme sei und zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU führen könnte. Dagegen ist zu argumentieren, dass auch die EU-ETS-Richtlinie die finanzielle Kompensation ab 2013 als Kann-Bestimmung vorsieht. In der aktuellen Konsultation zu diesen Regelungen wird sehr deutlich, dass die EU-Kommission auch ab 2013 hier erhebliche Wettbewerbsverzerrungen befürchtet. Dagegen ist zu argumentieren, dass die Kompensation indirekter Effekte ganz bewusst von der Politik auf EU-Ebene vorgesehen wurde, um gerade Wettbewerbsverzerrungen aufzuheben. Dabei handelt es sich um Wettbewerbsverzerrungen im internationalen Maßstab und dieser internationale, über die EU hinausgehende Maßstab muss auch hier in den Blick genommen werden und rechtfertigt die deutsche Maßnahme.

Zudem sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass es in der EU an verschiedenen Stellen Regelungen gibt, die den Mitgliedstaaten nach dem Subsidiaritätsprinzip Ausgestaltungsfreiheiten geben. Wir weisen in diesem Zusammenhang beispielsweise auf die Energiesteuerrichtlinie hin. Hier werden lediglich Mindeststeuersätze angegeben, darüber hinaus ist es den Mitgliedstaaten möglich, die konkreten nationalen Entscheidungen über die tatsächliche Höhe der Steuerbelastung zu treffen. Auch hier werden ganz bewusst Wettbewerbsverzerrungen im EU-Kontext in Kauf genommen, um höherrangige Ziele zu erreichen. Diese höherrangigen Ziele müssen im Kontext der Förderrichtlinie in der Aufhebung internationaler Wettbe-

werbsnachteile in Verbindung mit der Sicherstellung globalen Klimaschutzes gesehen werden.

Hierbei muss auch berücksichtigt werden, dass die Schließung von Standorten in Deutschland die Produktion (von NE-Metallen) in anderen Mitgliedstaaten der EU nicht erhöhen wird, weil dort die Wettbewerbssituation infolge des Emissionshandels vergleichbar ist. Auch die CO₂-arme Stromerzeugung mit Wasser- oder Kernkraft bietet langfristig keinen effektiven Schutz, weil die Marktliberalisierung den Strompreis egalisiert und der Mechanismus der CO₂-Einpreisung auf dem Großhandelsmarkt unabhängig von der regionalen Stromerzeugung erfolgt.

Vor diesem Hintergrund ist die deutsche Förderrichtlinie für die NE-Metallunternehmen eine geeignete und erforderliche Kompensation für die EHS-bedingten Wettbewerbsnachteile der stromintensiven Erzeuger und in jedem Fall gerechtfertigt.