



GREEN BUDGET GERMANY

FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

Registrierungsnummer: 74535104992-35

STELLUNGNAHME ZUM KONSULTATIONSVERFAHREN HT 582

LEITLINIEN FÜR BESTIMMTE BEIHILFEMAßNAHMEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM SYSTEM FÜR DEN HANDEL MIT TREIBHAUSGASEMISSIONSZERTIFIKATEN NACH 2012

31. Januar 2012

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft bezweifelt, dass Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem Europäischen Emissionshandel notwendig sind. In dieser Stellungnahme soll insbesondere die Kompensation indirekter Kosten infrage gestellt werden. Diese Beihilfe würde die ökologische Lenkungswirkung des Emissionshandels untergraben und ist zudem in ihrer Breite nicht mit einer Verlagerung von CO₂-Emissionen zu rechtfertigen (Abschnitt A). Sollte die Kommission dennoch an den Ausgleichszahlungen festhalten wollen, sind Anpassungen an den einzelnen Elementen des Vorschlags unerlässlich, um die Maßnahmen möglichst zielgerichtet zu gestalten und Mitnahmeeffekte zu vermeiden. So ist die Auswahl der beihilfefähigen Sektoren stärker einzugrenzen (Abschnitt B) und der Beihilfehöchstbetrag degressiver sowie auf Grundlage eines einheitlichen Emissionsfaktors zu gewähren (Abschnitt C). Darüber hinaus empfiehlt das FÖS, die Beihilfe zur Förderung neuer, hocheffizienter Kraftwerke auf erneuerbare Energien und übergangsweise zusätzlich auf flexible Gaskraftwerke zu beschränken (Abschnitt D).

A. KOMPENSATION INDIREKTER KOSTEN NICHT NOTWENDIG

Gemäß Art.10a Abs.6 der EU-Emissionshandelsrichtlinie können Mitgliedstaaten, zugunsten der Sektoren bzw. Teilsektoren für die ein erhebliches Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen durch auf den Strompreis übergewälzte Kosten der Treibhausgasemission ermittelt wurde, finanzielle Maßnahmen einführen, um diese Kosten auszugleichen.

Die Kompensation von EHS-induzierten Strompreiserhöhung soll die Verlagerung von Treibhausgasemissionen ins Ausland („Carbon Leakage“) verhindern. Sie soll gewährt werden für Unternehmen, die die Zusatzkosten des EHS nicht ohne „signifikante Verluste von Marktanteilen oder Gewinnen“ an ihre Kunden weitergeben können. Die Entlastung soll idealerweise so ausgestaltet werden, dass sie Anreize zur Emissionsreduktion erhält und keine Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bewirkt.

Die Bundesregierung hat sich in einem Schreiben an die Kommission im Mai 2010 für eine möglichst umfangreiche Kompensation ausgesprochen.¹ **Aus verschiedenen Gründen bezweifelt das FÖS die Notwendigkeit der Kompensation:**

- Energie- und/oder exportintensive Sektoren, für die die Gefahr der Verlagerung von Emissionen ins Ausland besteht, erhalten ohnehin auch nach 2012 auf Grundlage von Benchmarks einen Großteil der benötigten Zertifikate kostenlos.² Insofern sind sie im Rahmen des Emissionshandels bereits gegenüber anderen Wirtschaftszweigen begünstigt und eine zu große Belastung wird vermieden.³
- Energieintensive Unternehmen profitieren in Deutschland bereits von erheblichen Strompreisvergünstigungen: Sie werden bei der EEG-Umlage und KWK-Umlage entlastet, müssen geringere Konzessionsabgaben und Netzentgelte leisten und sind im Rahmen der Ökosteuerausnahmen ganz oder teilweise von Stromsteuern befreit. So zahlten Unternehmen der Papier- und Pappeindustrie im Jahr 2009 für Strom nur ca. 7,4 Ct/kWh (Stahl 7,4 Ct/kWh, Aluminium 5,7ct/kWh) im Vergleich zu einem durchschnittlichen Strompreis von 10 Ct/kWh für die Industrie und rund 23 Ct/kWh für private Haushalte.⁴
- Inwiefern ab dem Jahr 2013 tatsächlich emissionshandelsbedingte Strompreiserhöhungen eintreten werden, ist ungewiss. Wissenschaftliche Untersuchungen belegen, dass die Energieversorger die CO₂-Kosten trotz kostenloser Zuteilung bereits heute auf die Verbraucher umlegen. Demnach dürfte auch die vollständige Auktionierung der Zertifikate im Stromsektor kaum zu Strompreisänderungen führen.⁵
- Nicht zuletzt ist es Sinn und Zweck des Emissionshandels, den Verursachern die Kosten ihrer CO₂-Emissionen anzulasten. Die umfangreichen Ausnahmeregelungen für energieintensive Unternehmen untergraben die Ziele und die Funktionsweise des Instruments. Solange die Preise besonders strom- und energieintensiver Produkte nicht die Kosten ihrer Umwelt- und Klimawirkung enthalten, besteht ein Fehlanreiz zu Ungunsten eines klimaverträglicheren Konsums

Wenn die Ausgleichszahlungen trotz der aufgeführten Argumente ermöglicht werden sollen, ist zumindest sicherzustellen, dass sie nicht pauschal sondern zielgerichtet nur für einzelne Unternehmen mit tatsächlich wettbewerbsgefährdenden Auswirkungen von Strompreiserhöhungen gewährt werden. Auf Grundlage dieses Arguments mahnen wir folgende Anpassungen an den einzelnen Elementen des Vorschlags an, um die Maßnahmen möglichst zielgerichtet zu gestalten und Mitnahmeeffekte zu vermeiden (Abschnitte B und C).

¹ Mitteilung der Bundesregierung an die Europäische Kommission vom 18.05.2011, „Neue Leitlinien für staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem geänderten EU-Emissionshandelssystem“.

² Die Europäische Kommission legte dazu verschiedene Kriterien fest. Ein Sektor unterliegt der Gefahr der CO₂-Verlagerung, wenn 1) die CO₂-Kosten über 30% der Bruttowertschöpfung ausmachen ODER 2) die Handelsintensität (Gesamtwert der Ein- und Ausfuhren / Gesamtwert des Umsatzes) über 30% liegt ODER 3) CO₂-Kosten 5% UND Handelsintensität 10% betragen. Auf Grundlage dieser Kriterien wurden 164 Teilsektoren des Produzierenden Gewerbes (insgesamt rund 260 Teilsektoren) in die Carbon Leakage Liste aufgenommen, vgl. Beschluss der Kommission vom 24.12.2009, ABL 2010/2/EU.

³ vgl. CE Delft (2010): „Will the energy-intensive industry profit from EU ETS under Phase 3? Impacts of EU ETS on profits, competitiveness and innovation“.

⁴ durchschnittliche Haushalts- und Industriestrompreise laut BMWi, durchschnittliche Strompreise im Bereich energieintensiver Industrien laut IZES (2011): „Abschätzung der Auswirkungen von Strompreiserhöhungen auf Branchen der stromintensiven Industrie“.

⁵ New Carbon Finance (2008): „The impact of auctioning on European wholesale electricity prices post-2012“.

B. AUSWAHL BEIHILFEFÄHIGER SEKTOREN EINGRENZEN

Anhang II der Leitlinien legt fest, welche Sektoren künftig Beihilfen in Form von Strompreiskompensationen erhalten können. Hier sollen nach Vorschlag der Kommission ähnliche Kriterien wie bei der Festlegung der Carbon Leakage Liste zur Anwendung kommen (Artikel 10a Absatz 15 der ETS-Richtlinie): Die Handelsintensität mit Drittstaaten muss 10 Prozent übersteigen UND die indirekten zusätzlichen Kosten des Emissionshandels müssen einen Anstieg der Produktionskosten um mindestens 5 Prozent bewirken.

Diese Kriterien bewerten wir als zu großzügig: Die betreffenden Sektoren werden bereits massiv bei den direkten Kosten des Emissionshandels begünstigt – **Eine weitere Kompensation der Kosten bei den indirekten Emissionen sollte sich, wenn überhaupt, zielgerichtet auf noch emissions- und wettbewerbsintensivere Sektoren beschränken. Andernfalls wird das Ziel des Emissionshandels, emissionsintensiven Prozessen und Tätigkeiten die Kosten ihrer Emissionen verursachergerecht anzulasten, völlig verfehlt.**

Der Vorschlag der Kommission sieht vor, dass über die in Anhang II aufgeführten Sektoren hinaus weitere Teilsektoren in den Genuss von Beihilfen kommen können, wenn „Industrievertreter oder Mitgliedstaaten ausreichend plausible und begründete Anträge auf eine Inanspruchnahme der Regelung vorgelegt haben.“ Diese Formulierung birgt die Gefahr, den Kreis der begünstigten Unternehmen immer weiter auszudehnen, ohne dass eine Anspruchsgrundlage im Sinne der Wettbewerbsgefährdung besteht. Wir empfehlen daher dringend, diese Formulierung ersatzlos zu streichen.

Zur Festlegung der beihilfefähigen Sektoren wurden Annahmen hinsichtlich des CO₂-Preises und des EU-Emissionsfaktors für Strom getroffen. Der Entwurf der Kommission legt dabei wie bereits beim Beschluss zur Carbon Leakage Liste einen theoretischen CO₂-Preis von 30 Euro je Tonne zugrunde. Diese Annahme führt dazu, dass die indirekten Kosten durch Strompreiserhöhungen deutlich überschätzt werden und so die Schwelle des Produktionskostenanstiegs von 5 Prozent auch von weniger stromintensiven Sektoren erreicht wird. **Die Abschätzung der indirekten Kosten sollte sich an den tatsächlichen Zertifikatspreisen orientieren und ggf. in regelmäßigen Abständen korrigiert werden.**

C. BEIHILFEHÖCHSTBETRAG ABSENKEN

Beihilfehöchstintensität (Absatz 26)

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht vor, dass der Anteil der kompensationsfähigen indirekten Kosten zwischen 2013 und 2019 von 85 auf 75 Prozent zurückgeht. **Dieser Anteil ist zu hoch und sollte deutlich stärker abgesenkt werden.** Die Wirtschaftszweige mit Carbon Leakage Risiko erhalten ohnehin ab 2013 weiterhin den überwiegenden Teil der benötigten CO₂-Zertifikate kostenlos, so dass diese Sektoren bereits bei den direkten Kosten des Emissionshandels stark bevorzugt sind. Die Zuteilung erfolgt auf Grundlage von Benchmarks, so dass signifikante Mehrkosten nur für ineffizientere Produktionsweisen entstehen – Um das vorhandene Potential für Emissionsersparungen zu erschließen, ist hier ein deutlicheres Preissignal gerechtfertigt und sollte nicht durch zusätzliche Kompensationen abgeschwächt werden.

Berechnung des Beihilfehöchstbetrags (Absatz 27)

Die vorgeschlagene Formel zur Berechnung des Beihilfehöchstbetrags beruht auf nachvollziehbaren Faktoren. **Allerdings muss in Frage gestellt werden, ob ein regionaler CO₂-Emissionsfaktor wie in Anhang IV definiert herangezogen werden sollte.** Durch diese Regelung wird erreicht, dass Unternehmen in europäischen Mitgliedstaaten mit einer klimaschädlicheren Stromerzeugung belohnt

werden: Sie können eine höhere Beihilfe erhalten, wodurch der Anreiz besteht, CO₂-intensivere Kraftwerke im Markt zu halten. Viele industrielle Stromabnehmer beziehen ihren Strom nicht über den Großhandel, sondern haben langfristige Lieferverträge oder erzeugen ihren Strom selbst. Auch ein regionaler Emissionsfaktor bildet daher die tatsächliche CO₂-Intensität der Stromversorgung einzelner Unternehmen nicht ab. Nicht nachvollziehbar ist darüber hinaus, in welchen Fällen und nach welcher Methode regionale Emissionsfaktoren verwendet werden sollen, die die in Anhang IV aufgeführten Höchstwerte unterschreiten.

Statt regionaler Emissionsfaktoren sollte ein europaweit einheitlicher Faktor von höchstens 0,5 t CO₂/MWh zugrunde gelegt werden.

D. INVESTITIONSZUSCHÜSSE FÜR HOCHEFFIZIENTE KRAFTWERKE

Neben den Strompreiskompensationen ist in den Leitlinien die Gewährung von Investitionszuschüssen für hocheffiziente Kraftwerke vorgesehen. Die Notwendigkeit der Beihilfe wird mit der „Behebung eines Marktversagens“ und dem „Beitrag zum Umweltschutz“ begründet. **Die konkrete Ausgestaltung der Investitionszuschüsse ist allerdings gemessen an diesem Zweck unzureichend, wenn nicht sogar kontraproduktiv.** Der Beitrag zum Umweltschutz ist nur gewährleistet, wenn jegliche Förderung ausschließlich für erneuerbare Energien und nur übergangsweise für hocheffiziente Gaskraftwerke gewährt wird. Im Gegensatz zu Kohlekraftwerken weisen Gaskraftwerke die notwendige Flexibilität auf, um wirtschaftlich und technisch mit einem zunehmenden Anteil erneuerbarer Energiequellen in der Energieversorgung vereinbar zu sein. Die Förderkriterien zu Effizienz und CCS-Fähigkeit im vorliegenden Vorschlag der Kommission sind allerdings so formuliert, dass grundsätzlich auch neue Kohlekraftwerke in den Genuss von Investitionszuschüssen kommen könnten. Aus Gründen des Klimaschutzes und der Systemkompatibilität sollten jedoch erhöhte Anforderungen an die Effizienz sowie zusätzlich das Förderkriterium Flexibilität aufgenommen werden, um die Förderung von unwirtschaftlichen Kohlekraftwerken auszuschließen.