

Stellungnahme des ZVEI e. V. zur Öffentlichen Konsultation:

EU-KOM Entwurf der Leitlinien für staatliche Beihilfen für Klima,
Umweltschutz und Energie 2022

(CEEAG - Climate, Energy and Environmental Aid Guidelines)

2. August 2021

Kernanforderung des ZVEI:

- Wir begrüßen die Anpassung der CEEAG mit Blick auf die europäischen Klimaziele und die damit verbundene Ausweitung des Anwendungsbereichs auf u.a. industrielle Emissionen und saubere Mobilität.
- Förderinstrumente müssen in ihren Auswirkungen auf bestehende Politikinstrumente wie dem Europäischen Emissionshandel geprüft werden.
- Umlagen auf den Strompreis konterkarieren die Klimaziele und sollten daher als unzulässige Förderung eingestuft werden.
- Beihilfen in Form von Ausschreibungen können ein effektives Förderinstrument darstellen.
- Die bisherigen Kriterien aus den Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien (EEAG 2014) und die daraus resultierende Sektorenliste muss beibehalten werden. Darüber hinaus sollte denn Mitgliedsstaaten weiterhin ermöglichen werden, zusätzliche Sektoren beihilferechtlich zu prüfen und zu genehmigen.
- Die Beihilfefähigkeit von Entlastungen muss explizit auch mit der Vermeidung innereuropäischer Wettbewerbsverzerrungen begründet werden. Wir begrüßen, dass die Kommission Elektrifizierung von Prozessen als Beitrag zur Senkung von Treibhausgasemissionen ansieht und das Carbon Leakage Risiko anerkennt. Laut dem vorliegenden Entwurf sollen Ausgleichsregelungen beim Strompreis gewährt werden können. In Mitgliedsstaaten, in denen der ökologische Umbau der Energiesysteme besonders intensiv erfolgt, ist die Belastung mit Steuern, Umlagen und Abgaben auf den Strompreisen deutlich höher als im europäischen Durchschnitt. Das Beihilferecht sollte diese unterschiedliche Belastung als ein Kriterium berücksichtigen. Mitgliedsstaaten, bei denen transformationsbedingt Stromkosten über dem europäischen Durchschnitt liegen, müssen daher vereinfacht Ausgleichsregelungen für belastete Industrien genehmigen können. So wird das Binnenmarkt-Ziel des europäischen Level-Playing-Field angereizt.
- Digitalisierung, Klimaschutz und Dekarbonisierung des Energiesystems benötigen eine starke und umweltfreundliche Elektroindustrie in Europa – zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen durch CEEAG verhindern gute Klimaschutzpolitik

Präambel:

Die nationalstaatliche Förderung von Binnenmarktteilnehmern unterliegt richtigerweise dem europäischen Beihilferecht. Dieser Rechtsrahmen sollte verlässlich angepasst werden, um notwendige Förderungen im Sinne klimapolitischer Maßnahmen zu ermöglichen. Der ZVEI unterstützt daher die Entwicklung der Leitlinien für staatliche Beihilfen für Klima, Umweltschutz und Energie 2022. Denn ohne eine zielgerichtete und umfängliche Förderung können die Ziele des EU-Green Deals bzw. die Transformation hin zu einer klimaneutralen Gesellschaft nicht gelingen. Die Leitlinien müssen dabei ausreichend breit ausgestaltet sein ohne Räume für industriepolitische Subventionierung entstehen zu lassen, die nicht auf die Klimaziele einzahlen. Daher sind Schutzvorkehrungen einzuführen, die sicherstellen, dass Beihilfen für effektive Klimaschutzmaßnahmen eingesetzt werden.

Hintergrund:

Um den Wettbewerb im Binnenmarkt nicht zu verzerren und den Handel zwischen Mitgliedsstaaten nicht entgegen den gemeinsamen Interessen zu beeinträchtigen, sind staatliche Beihilfen nach Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verboten. Die Absätze 2 und 3 formulieren einige Ausnahmen, die zulässigen (Absatz 2) bzw. möglicherweise zulässigen (Absatz 3) Beihilfen.

Artikel 108 Absatz 3 AEUV schreibt eine Notifizierungspflicht von geplanten Beihilfen bei der EU-Kommission vor, die daraufhin die geplanten Beihilfen auf Vereinbarkeit mit Artikel 107 prüft und ggf. freigibt. Ausgenommen von der Notifizierungspflicht sind im Rahmen der De-Minimis Verordnung (EU) 1407/2013 Beihilfen von bis zu 200.00 innerhalb 36 Monate per Unternehmen (Primärrechtsgrundlage Artikel 108 Absatz 4 AEUV).

Die Verordnung (EU) 651/2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 & 108 AEUV (sog. Gruppenfreistellungsverordnung) definiert u.a. für die ‚Gruppe‘ Umweltschutzbeihilfen eine Reihe von Kriterien (Kapitel 1 und 3), bei deren Erfüllung ebenfalls die Notifizierungspflicht bei der EU-Kommission entfällt, da eine Vereinbarkeit mit dem AEUV angenommen wird.

Die Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 bzw. in novellierter Form die ‚Climate, Energy and Environmental Aid Guidelines‘ beschreiben das Verständnis der EU-Kommission mit Blick auf zulässige Umweltschutzbeihilfen nach Artikel 107 AEUV Absätze 2 - 3 und sind somit von hoher Bedeutung.

Allgemeine Anforderungen des ZVEI

Die Anpassung der Leitlinien für staatliche Beihilfen für Klima, Umweltschutz und Energie 2022 an die Ziele des EU Green Deals bzw. dem Wandel zu einer klimaneutralen Gesellschaft bedarf die von der EU-Kommission anvisierten Ausweitung des Anwendungsbereichs auf u.a. Emissionen aus industriellen Verfahren, saubere Mobilität oder der Kreislaufwirtschaft.

Zur Zielerreichung ist insbesondere die Bereitstellung von grünem Strom zu attraktiven Preisen zwingend erforderlich. Nur so werden fossile Brennstoffe in den Verbrauchssektoren Industrie, Mobilität und Wärme verdrängt. Förderung, z.B. für den Ausbau erneuerbarer Energien, dürfen daher nicht zulasten des Strompreises aufgesetzt werden, da andernfalls die Klimaziele konterkariert werden. Erneuerbare Energie muss günstig, CO₂ einen effektiven Preis haben. In diesem Sinne ist auf eine Wechselwirkung bzw. mögliche Beeinträchtigung zwischen Förderinstrumenten mit den bestehenden EU-Instrumenten für die Klimazielerreichung – insbesondere dem EU-Emissionshandel – zu achten. Ist grüne Energie bzw. sind Betriebskosten günstig, sollten Investitionsförderungen für Energieträgerwechsel vordergründig als Hebel zur Dekarbonisierung eingesetzt werden.

Ferner sollten Beihilfen als Gegenstück zu privatwirtschaftlichen Investitionen verstanden werden. Gerade dort wo privates Kapital nicht bzw. noch nicht im Sinne der Klimaziele eingesetzt wird bzw. fehlt bedarf es staatlicher Förderung. Daher sollten die CEEAG nicht mit der EU-Taxonomie-Verordnung (EU) 2020/852 verwoben werden.

Bedeutung der Elektroindustrie für ein starkes und grünes Europa

Die Elektroindustrie sichert in der EU ca. 2,9 Millionen Arbeitsplätze. Eine starke Elektronikindustrie ist nicht nur Basis für eine moderne, wettbewerbsfähige und digitalisierte europäischen Wirtschaft, sondern liefert und entwickelt auch genau die Technologien und Produkte, die für die erfolgreiche Transformation zur dekarbonisierten Wirtschaft und Mobilität sowie zu defossilisierten Energieversorgungssystemen dringend benötigt werden. Denn aus der klimapolitisch richtigerweise angestrebten Elektrifizierung und Digitalisierung vieler Lebens- und Versorgungsbereiche folgt der beobachtbare steigende Bedarf an effizienten elektrischen und elektronischen Komponenten. Netzausbau, Erneuerbare Energieerzeugungsanlagen, E-Mobilität und smarte Effizienzlösungen sind typische Anwendungsbeispiele für Produkte, die ganz wesentlich zu den richtigerweise von der EU-KOM in Ziffer 3.1.1 geforderten positiven Beiträgen für Gesellschaft und Umwelt beitragen – wenn sie an klima- und umweltfreundlichen Standorten hergestellt werden.

Zusätzlich hat die Corona-Pandemie gezeigt, wie wichtig resiliente Lieferketten mit hohen europäischen Anteilen in den Wertschöpfungsketten bei kritischen Schlüssel- und Zukunftsindustrien sind. Die Abhängigkeit von – zunehmend protektionistisch auftretenden – anderen Wirtschaftsräumen muss aus umwelt- und sicherheitspolitischen Gründen reduziert werden.

Wie wichtig die Sicherung von Schlüsselindustrien geworden ist, zeigen ganz aktuell die Maßnahmen von U. S. Präsident Biden mit dem umfangreichen Maßnahmenpaket zur Stärkung genau dieser Wertschöpfungsketten. Auch die chinesische Führung mit dem Programm „China 2025“ entsprechende Maßnahmen ergriffen. In beiden Programmen sind der Elektro- und Elektronikindustrie sowie den hierfür notwendigen Vorprodukten und Rohstoffen eine zentrale Bedeutung zugewiesen.

Bedeutung der Beihilfefähigkeit für die Elektroindustrie

Produkte und Vorprodukte (wie z. B. Elektrokupfer-Produkte) des Elektrosektors benötigen in der Herstellung – gerade bei erfolgreicher Defossilisierung der Produktion – eine sichere und wettbewerbsfähige Stromversorgung. Der Strombedarf ist gut investiert, da beispielsweise moderne und effiziente Elektromotoren, Energieversorgungsnetze, Windkraftanlagen oder Halbleiter in Summe zu einer Nettoeinsparung bei Emissionen und fossilen Energieverbrauch führen.

Gleichzeitig stehen viele Teile der Wertschöpfungsketten dieses Sektors im internationalen Wettbewerb. Sie sind sog. Preisnehmer, d. h. rein lokale Mehrkosten können nicht an den Markt weitergegeben werden und führen zu einer problematischen Wettbewerbsverzerrung. Wird diese zu groß, finden wichtige und umfangreichen Investitionen in Produktionsstandorte mit und für neue Technologien woanders statt, Wertschöpfungsketten brechen auf und erodieren entlang der Strombedarfsintensität. Dies ist bereits zum Nachteil Europas z. B. bei der Photovoltaik-Industrie aufgetreten und darf sich nicht wiederholen.

Während die EU-KOM beim Emissionshandel das Problem erkannt hat und aktiv adressiert (Vermeidung des „carbon leakage“), verschärft der Entwurf der CEEAG die wettbewerbsnachteile der stromintensiven Industrien erheblich und ignoriert umweltpolitische und volkswirtschaftliche Fakten und Entwicklungen. Dies gefährdet den European Green Deal. Denn durch die einseitige und massive Verschlechterung der Kriterien *Stromkostenintensität* und *Handelsintensität* verlieren viele zukunftsichtige Branchen der Elektroindustrie schlagartig den bisherigen zumindest teilweisen Schutz vor zu großen, lokalen Mehrkosten bei der Stromversorgung (siehe Abschnitt 4.11). Auch sehr stromintensive Branchen erleiden durch deutliche Verschlechterung des Bruttowertschöpfungskriteriums um den Faktor 3 bzw. der Belastungsgrenzwerten bei Inkrafttreten der neuen Leitlinien eine entsprechende einseitige Mehrbelastung.

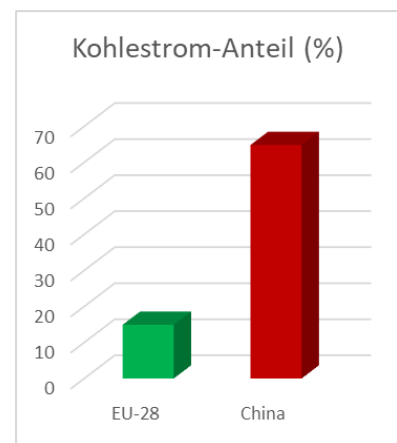


Abb. 1: Kohlestrom-Anteil am Strommix (2019)

Dabei ist es gerade für erfolgreichen Umwelt- und Klimaschutz entscheidend, wo strategische Elektroprodukte produziert werden. Schließlich haben die EU-Länder mit den weltweit strengsten Umweltauflagen und geringsten Emissionen eine wichtige Vorreiterrolle bei der Demonstration, dass wettbewerbsfähige Technologien und Klimaschutz erfolgreich kombiniert werden können. Konkret: Produktionsverlagerungen in außereuropäische Standorte schädigen die Umwelt- und Klimabilanz. Das der steigende Bedarf an effizienten Elektroprodukten und -vorprodukten für die Elektrifizierung in Europa (und der Welt) möglichst gut aus innergemeinschaftlicher, wettbewerbsfähiger Produktion gedeckt werden sollte, zeigen anschaulich Daten aus den Kohlestrom-Anteilen (Strommix) im internationalen Vergleich, wie auch Emissionswerte z. B. bei Elektro-Kupfer, die in der EU ca. 50% unterhalb der weltweiten Emissionen je Tonne liegen. Auch für das wichtige und richtige Ziel einer *circular economy* der EU sind vollständig geschlossene Wertschöpfungsketten im Elektrosektor innerhalb Europas unerlässlich.

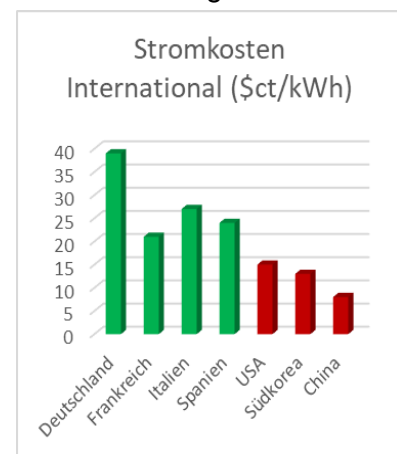


Abb. 2: Verbraucherstrompreise 2020 (DESTATIS)

Aus nachvollziehbaren Gründen sind die Strom-Mehrkosten gerade an Standorten besonders hoch, an denen der ökologische Umbau des Energiesystems besonders intensiv erfolgt. Schließlich erfordert die Transformation umfangreichen Netzausbau, Förderung von Erneuerbarer Erzeugung und Kraft-Wärme-Kopplung sowie weitere Investitionen. Diese sinnvollen Maßnahmen steigern lokale Netzkosten¹ und Umlagen, wie die Leitlinien unter Rn. 350 richtigerweise einräumen. Die Schlechterstellung an diesen Standorten, ist wie oben ausgeführt somit direkt zielschädlich zu den in der Leitlinie definierten Zielen.

¹ Beispiel aus Deutschland: Größer 300% in den letzten 10 Jahren für einen Standort der Elektroindustrie

A. Einseitige Mehrbelastung EU-interner Produktion ignoriert verschärften internationalen Energie-Wettbewerb und volkswirtschaftliche Entwicklungen

Auch in den bisherigen Leitlinien wurde auf Basis der Kriterien *Handelsintensität* und *Stromkostenintensität* kritische Branchen der Elektroindustrie identifiziert, die (teilweisen) Schutz vor hohen Strompreisen benötigen. Eine hohe Handelsintensität für klimafreundliche Elektroprodukte ist aus Europa gerade Ziel einer erfolgreichen globalen Dekarbonisierungsstrategie mit Marktführerschaft aus Europa.

Die geplante Verschärfung der vorgenannten Kriterien ignoriert jedoch völlig gegenläufige Entwicklungen bei den globalen Energiekosten-Differenzen bzw. der Tragfähigkeit von lokalen Stromkosten-Nachteilen. Denn eine Verschärfung der Kriterien wäre nur dann angebracht, wenn sich der Abstand der lokalen Strom- und Emissionskosten zu außereuropäischen, konkurrierenden Standorten und Produzenten signifikant seit der letzten Kriterienfestlegung verkleinert hätte. Die Entwicklung im Verlauf der letzten Regulierungsperiode war allerdings genau Gegenteil.

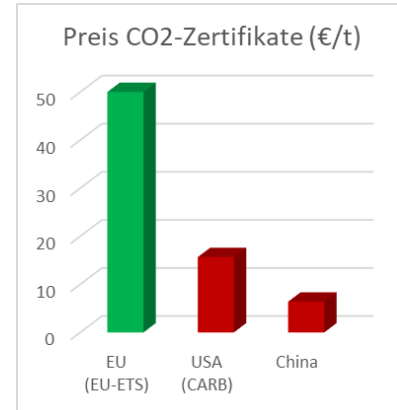


Abb. 3: Zertifikatspreise verschiedener EHS in 2021

Nur im innereuropäischen EU-Emissionshandel (EU-ETS) sind die Kosten für Industrieemissionen in den letzten 12 Monaten um mehr als 100% angestiegen – bzw. 500% seit 2018. Damit hat sich der Preisabstand zu den Emissionshandelssystemen wichtiger US-Volkswirtschaften oder zu China deutlich vergrößert. Da die Stromproduzenten innerhalb Europas – richtigerweise – für alle Emissionen ETS-Zertifikate zukaufen müssen sind als logische Konsequenz auch die industrierelevanten Stromgroßhandelspreise in Europa extrem angestiegen, in den letzten 12 Monaten ebenfalls um mehr als 100%. Auch hier hat sich der Preisnachteil zu US- und chinesischen Produzenten massiv vergrößert.

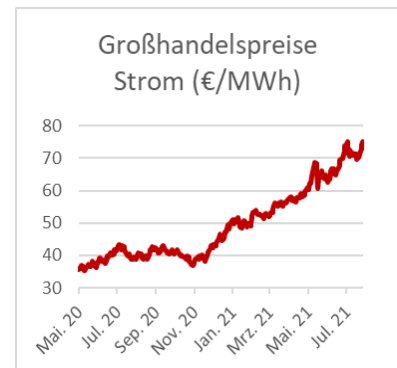


Abb. 4: Preisentwicklung EEX Cal+1 Baseload (Jahreslieferungen)

Dabei kommt strategisch erschwerend hinzu, dass durch staatliche Eingriffe Industriestrompreise in China von den Emissionspreisen entkoppelt sind, also auch bei steigendem CO2-Preis anders als in Europa nicht mitsteigen². Auch die US-Politik hat trotz deutlich geringerer Stromkosten für strategische Branchen wie die Elektroindustrie weitere Anreiz- und Entlastungsmaßnahmen geschaffen, die gerade auf die bevorzugte Ansiedelung stromintensiver Industrien abzielen³. Darüber hinaus garantiert das CAP-System im US-CARB der Industrie eine verlässliche und an die ökonomische Entwicklung gekoppelte Preisobergrenze, so dass langfristige Investitionssicherheit besteht.

In vielen europäischen Ländern sind bedingt durch den Umbau des Energiesystems zusätzlich die Stromnebenkosten (Umlagen) und Netznutzungskosten deutlich angestiegen.

² Li, L. et al. (2018): China's climate policies with an emphasis on carbon trading market, Briefing EU ENVI, PE626.077

³ Beispielsweise das EDR-Programm (Economic Development Rates) welches gezielt Unternehmen entlastet, die wegen der Stromkosten sich entweder nicht ansiedeln, nicht weiter investieren oder abwandern („create or retain jobs“)

Die Störungen eines fairen Wettbewerbes durch lokal sehr unterschiedliche Strom-Gesamtkosten haben seit den letzten Leitlinien-Festlegungen somit deutlich zugenommen, für Haushalte und Industrie. Da Standorte mit im Wettbewerbsvergleich hohen Strom-Gesamtkosten sowieso die höchsten Anreize für Effizienzsteigerungen haben und sich die Ungleichgewichte verstärken, widerspricht die einseitige weitere Erhöhung der Stromkosten-Belastungen für europäische Produzenten zukunfts wichtiger und exportorientierter Technologie-Lösungen wesentlichen Zielen der europäischen Politik.

Es gibt auch keine wissenschaftlichen Hinweise, dass sich die Verzerrungen beim Energie-Wettbewerb in den nächsten Jahren aus Sicht der europäischen Länder signifikant verbessern. Vielmehr sind wie bereits erläutert aktuell protektionistische regulatorische Maßnahmen bei der amerikanischen und chinesischen Politik erkennbar, die, u. a. bedingt durch die Corona-Rezession, die vorgenannten Effekte noch verstärken. Aufgrund der geplanten schnelleren Reduktion der CO₂-Emissionsberechtigungen im EU ETS ist mit steigenden Preisen und damit einer stärkeren Internalisierung der CO₂-Kosten zu rechnen.

Zusammenfassend ist insbesondere für Branchen, die strategisch für die Transformation zur dekarbonisierten Wirtschaft von besonderer Bedeutung sind, kein Raum für die einseitige Verschlechterung der stromintensiven Industrie. Die Beibehaltung der bisherigen Kriterien ist vertretbar, die globalpolitischen Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf die stromkostenbezogene Wettbewerbsstörungen sollten intensiv beobachtet werden.

B. Pauschale Ansätze ignorieren die heterogene innergemeinschaftliche Entwicklung bei den sektorrelevanten Stromkosten

Die CEEAG führen aufgrund der Tatsache, dass fast alle Branchen der elektrotechnischen Industrie den bisherigen (Teil-)Schutz energieintensiver Unternehmen gem. Kap. 4.11 verlieren,⁴ auch dazu, dass sich die innergemeinschaftlichen Wettbewerbsverzerrungen im Bereich der Stromkosten negativ auf deutlich mehr Branchen, Produkte, Arbeitsplätze und Kaufkraft auswirken. Dies schwächt die europäische Wirtschaft als Ganzes und bestraft Länder, die sich beim ökologischen Umbau besonders anstrengen.

Denn auch innerhalb Europas sind die effektiven Stromkosten einer Branche noch sehr unterschiedlich und im Sinne des angestrebten Level Playing Fields noch nicht hinreichend harmonisiert (vgl. EUROSTAT). Die Tragfähigkeit an zusätzliche Stromnebenkosten ist somit je Land bei sonst gleichen Bedingungen signifikant unterschiedlich, pauschale Ansätze wirken wettbewerbsverzerrend. Geplante EU-weite Mindestbelastungssätze (siehe Rn. 356 des Entwurfes) und EU-weite Mittelwerte der Stromkostenintensität ignorieren diese Fakten und sind zusätzlich im besonderen Maße nachteilig für kleine und mittelständische Unternehmen, da diese stärker an einen oder wenige Standorte gebunden sind als Großunternehmen.

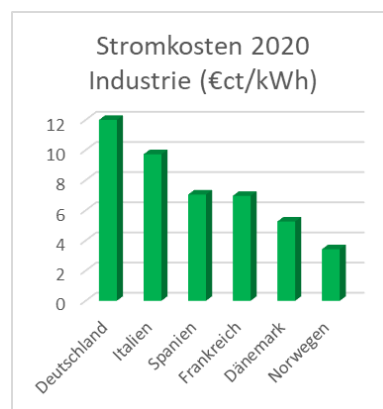


Abb. 5: Industriestromkosten 2020 in EU-Ländern (EUROSTAT, >20.000 MWh)

Zwar enthielten die bisherigen Leitlinien bereits EU-weite Mittelwerte bei der Stromkostenintensitäts-Untersuchung bzw. -Grenzwerten, da die absolute Höhe jedoch

⁴ Beispiele sind die Sektoren aus dem Bereich C27, wie Herstellung von Kabeln, Elektrodrähten, Elektromotoren und Komponenten für Elektrizitätsnetze

deutlich niedriger war, war die Größenordnung dieses Verzerrungseffektes ebenfalls volkswirtschaftlich betrachtet deutlich geringer.

C. Der Umbau der europäischen Wirtschaft erfordert hohe Standortattraktivität und Planungssicherheit im globalen Wettbewerb

Neben der Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen für wichtige elektrotechnische Lösungen und Produkte enthalten die neuen Leitlinien noch zwingende Vorgaben zum Energiebezug, zur Verwendung der Entlastungen sowie zu Energiemanagement-Systemen.

Während die Einführung eines Energie- und Umweltmanagement-Systems eine sinnvolle Regelung ist, da hiermit systematisch noch verfügbare Verbesserungspotentiale in den Betrieben identifiziert werden, sind starre und pauschale Vorschriften zum Strombezug oder staatliche Investitionsvorgaben nicht zielführend.

Staatliche Investitionsvorgaben schaffen nicht nur neue Marktstörungen und Marktversagen, sie schwächen auch den Innovationswettbewerb um die beste Technologie an einem konkreten Standort und erhöhen massiv Bürokratie und Investitionsunsicherheit. In vielen Unternehmen, z. B. mittelständische Kabel- und Elektrodrahthersteller, betragen die Stromkosten-Entlastungen relevante Teile des im Wettbewerb erwirtschafteten EBIT. Da gleiche Belastungen in außereuropäischen Ländern gar nicht erst anfallen bzw. frei verfügbar sind, reduzieren solche Regelungen auch erheblich die Innovationskraft (z. B. Investitionen in F&E).

Da *nicht*-CO₂-freier Strom bereits *vollständig* mit Zertifikatekosten auf Basis effizienter marktwirtschaftlicher Instrumente belastet ist, schafft eine starre zusätzliche Quote wie in Rn. 365 b vorgesehen keine klimapolitischen Vorteile, sondern untergräbt das Vertrauen in das gute und effektive Marktinstrument des Emissionshandels. Auch stellen sich grundsätzliche Verfügbarkeitsfragen je nach Strommix eines Mitgliedslandes.

Herausgeber:

ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V.
Abteilung Energie

Lyoner Str. 9
60528 Frankfurt am Main

Verantwortlich:
Bereichsleiterin Anke Hüneburg
Telefon: + 4930 306960 13
E-Mail: Anke.Hueneburg@zvei.org

www.zvei.org