

zum

Entwurf der EU-Leitlinien für staatliche Beihilfen im Rahmen des Europäischen Emissionshandelssystems für die Jahre 2021–2030

Stand 09.03.2020

Hintergrund

Die Europäische Kommission hat am 12. Dezember 2019 ihren Vorschlag für einen europäischen “Green Deal“ vorgelegt, in dem sie eine deutliche Steigerung des Ambitionsniveaus im Bereich der europäischen Klimapolitik vorschlägt: So soll Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent werden. Eine solche, noch ambitioniertere europäische Klimapolitik würde die bereits bestehenden Unterschiede zwischen der Europäischen Union (EU) auf der einen Seite und Drittstaaten mit niedrigerem klimapolitischem Ambitionsniveau auf der anderen Seite weiter vergrößern und das Risiko einer Verlagerung von Treibhausgasemissionen ins Ausland (Carbon-Leakage) verschärfen.

Der VIK hält einen wirksamen Carbon-Leakage-Schutz für dringend notwendig, um eine Verlagerung industrieller Produktion aus der EU in Drittstaaten zu verhindern. Dies schließt die Kompensation indirekter CO₂-Kosten mit ein, die Unternehmen aus dem Energiesektor an die Industrie weitergeben. In Anbetracht der fortschreitenden Dekarbonisierung der Industrie und der damit einhergehenden Einführung von CO₂-armen Schlüsseltechnologien werden die Strombedarfe der Industrie weiter steigen und eine Kompensation indirekter CO₂-Kosten umso wichtiger. Wir begrüßen in diesem Zusammenhang den Vorschlag der EU-Kommission vom 14. Januar 2020 zur Fortführung der EU-Leitlinien für staatliche Beihilfen im Rahmen des Europäischen Emissionshandelssystems (EU EHS) für die Jahre 2021–2030. Der VIK lehnt die von der Europäischen Kommission angedachte Verkürzung der Liste betroffener Sektoren jedoch in Anbetracht künftig steigender Strombedarfe in der Industrie ab und fordert eine Fortführung und Ausdehnung der Kompensation indirekter CO₂-Kosten.

Staatliche Beihilfen im Rahmen des EU EHS für indirekte CO₂-Kosten sind essentiell, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu gewährleisten. Die Bundesrepublik hat zur Kompensation der indirekten CO₂-Kosten die Strompreiskompensation (SPK) eingeführt. Wie aus Daten der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt hervorgeht, betragen die

Kompensationen für indirekte CO₂-Kosten in Deutschland zwischen 2013 und 2017 bereits bei einstelligen CO₂-Preisen pro Jahr mehrere hundert Millionen Euro (vgl. Tabelle 1). Hierbei gilt es zu beachten, dass in diesem Zeitraum keine vollumfängliche Kompensation geleistet wurde, sodass die wahren Kosten pro Jahr um ein erheblich höher liegen. Durch die Reform des EU EHS sind die Preise für Emissionshandelsberechtigungen (EUA) seit 2018 stark angestiegen, sodass mit einem sprunghaften Anstieg der indirekten CO₂-Kosten zu rechnen ist. Die Belastung könnte bei einem CO₂-Preis von 25 Euro die Tonne ca. eine Milliarde betragen.

Der Trend steigender EUA-Preise wird sich höchstwahrscheinlich ab Inkrafttreten der Regelungen des EU EHS für die vierte Emissionshandelsperiode in den 2020er Jahren fortsetzen und weitere massive Kosten für Unternehmen mit sich bringen. Eine Berücksichtigung aller wesentlichen Faktoren bei der Bestimmung der beihilfefähigen Sektoren ist daher von höchster Wichtigkeit. Aus Sicht des VIK müssen daher an einigen Stellen Änderungen am Entwurf der EU-Kommission vorgenommen werden.

Änderungsvorschläge des VIK

Zu Kapitel 1: Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

Die EU-Kommission schlägt in Randnummer 14 Nummer Absatz 10 vor: „Um eine Gleichbehandlung der Stromquellen zu gewährleisten und Missbrauch vorzubeugen, gilt für alle Strombezugsquellen (Eigenerzeugung, Stromlieferungsverträge oder Netzversorgung) und für alle Beihilfeempfänger in dem betreffenden Mitgliedstaat derselbe CO₂-Emissionsfaktor“. Der VIK begrüßt den Vorschlag der EU-Kommission, gemäß dem die Gewährung der Beihilfe bei allen Strombezugsquellen möglich ist. Aus Sicht des VIK sollte an dieser Stelle noch deutlicher herausgestellt werden, dass der CO₂-Emissionsfaktor auch bei Grünstromverträgen bzw. Stromabnahmeverträgen (Power Purchase Agreement, PPA) für erneuerbare Energien zur Anwendung kommt. Denn Grünstromverträge stellen für Unternehmen oftmals die einzige praktikable Möglichkeit dar, die Nutzungsanteile von erneuerbarem Strom in ihrer Produktion signifikant zu erhöhen.

Zu Kapitel 2: Allgemeine Grundsätze für die beihilferechtliche Würdigung

Die EU-Kommission erklärt im Absatz mit der Randnummer 16.: „Die Kommission wird dementsprechend eine Beihilfemaßnahme nur dann mit dem AEUV vereinbar ansehen, wenn sie jedes der folgenden Kriterien erfüllt: [...] sie muss dazu führen, dass die betreffenden Unternehmen ihr Verhalten ändern und zusätzliche Tätigkeiten aufnehmen, die sie ohne die Beihilfe nicht, nur in geringem Umfang, auf andere Weise oder an einem anderen Standort ausüben würden; [...].“

Aus Sicht des VIK wird das umweltpolitische Ziel der EU EHS Richtlinie, die Reduktion von Treibhausgasemissionen herbeizuführen, durch die Beihilfe für indirekte CO₂-Kosten in dem Sinne erreicht, dass ein Carbon-Leakage der europäischen Industrie bzw. die Verlagerung der Produktion an einen Standort außerhalb der EU mit weniger stringenten Klimaschutzvorgaben verhindert wird. Ohne die Beihilfe für indirekte CO₂-Kosten wäre eine Verlagerung von Produktion und Emissionen wahrscheinlich, weil die betroffenen Unternehmen den durch die indirekten CO₂-Kosten verursachten Kostenanstieg nicht ohne einen wesentlichen Verlust von Marktanteilen auf ihre Kunden abwälzen können.

Da die Beihilfe dazu verwendet wird, indirekte CO₂-Kosten zu decken und Wettbewerbsnachteile auszugleichen, sollten Anreize für eine Verhaltensänderung auf eine andere Art und Weise gesetzt werden und Investitionsverpflichtungen, wie die Europäische Kommission sie in Kapitel 5 Randnummer 54 vorschlägt, keine Voraussetzung für die Gewährung einer Beihilfe sein. Der VIK schlägt daher vor, die Absätze mit den Randnummern 53 und 54 aus dem Leitlinienentwurf zu entfernen.

Zu Kapitel 3: Prüfung der Vereinbarkeit nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AUEV, Abschnitt 3.1 Beihilfen für indirekte CO₂-Kosten

Die EU-Kommission hat im Leitlinienentwurf vorgeschlagen die Höhe der Beihilfeintensität im Zeitraum 2021-2030 auf ein Niveau von 75 % der beihilfefähigen Kosten zu begrenzen. Der VIK begrüßt den Vorschlag der EU-Kommission die Beihilfeintensität im Zeitraum 2021-2030 zu stabilisieren. Grundsätzlich ist zur Vermeidung von Carbon Leakage jedoch eine möglichst umfangreiche Kompensation erforderlich und der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene feste Satz von 75 % muss auf mindestens 85% angehoben werden, um dem Anstieg des CO₂-Preises im EU EHS Rechnung zu tragen, der in der vierten Handelsperiode aufgrund der Reform des EU EHS zur Vorbereitung der vierten Handelsperiode (2021-2030) absehbar ist: Im Rahmen der Reform wurden zahlreiche Mechanismen und Instrumente entwickelt, die zu einer weiteren Verknappung von Zertifikaten führen. So hat die Einführung der Marktstabilitätsreserve und Verdopplung der Überführungsrate in eben diese, die verfügbare Zertifikatmenge bereits verringert. Ab 2023 soll der Bestand an Berechtigungen in der MSR auf einen Umfang beschränkt werden, der den Auktionsmengen des jeweiligen Vorjahres entspricht. Diese und zusätzliche Stellschrauben – wie die Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors, Verschärfung der Benchmarks und Kürzung der Carbon Leakage Liste – haben den Börsenpreis für CO₂ schon jetzt spürbar verteuert (siehe Anhang I, Abbildung 1).

Der VIK begrüßt zudem den Vorschlag der EU- Kommission, die Beihilfeintensität zuzüglich zu einem festen Satz der Beihilfeintensität von – so der Kommissionsvorschlag – derzeit 75 % auf Unternehmensebene auf einen zu zahlenden Beitrag der indirekten Kosten auf [0,5] % der Bruttowertschöpfung des betreffenden Unternehmens im Jahr t zu begrenzen (BWS-Regelung), unter der Bedingung, dass bei der Anwendung der BWS-Regelung eine Schlechterstellung eines Unternehmens ausgeschlossen ist und die Beihilfeintensität nicht weniger als der feste Satz beträgt. Den Wert von 0,5 % empfehlen wir in Anlehnung an die Besondere Ausgleichsregelung.

Zu Kapitel 5: Energieaudits und Energiemanagementsysteme

Die EU-Kommission schlägt vor, dass sich die EU-Mitgliedstaaten dazu verpflichten, zu überwachen, dass Beihilfeempfänger Investitionen in Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz, Maßnahmen zur Verringerung des CO₂-Fußabdrucks ihres Stromverbrauchs oder Investitionen in Technologien zur erheblichen Verringerung der Treibhausgasemissionen der Anlage durchführen, wenn diese nach Artikel 8 Absatz 4 der EU-Energieeffizienzrichtlinie zur Durchführung eines Energieaudit verpflichtet sind. Der VIK hält den Vorschlag der EU-Kommission aus mehreren Gründen für problematisch:

Beihilfen für indirekte CO₂-Kosten sollen die Weitergabe der Kosten von Treibhausgasemissionen aus dem EU EHS durch Energieerzeuger über die Strompreise an Unternehmen, die einem Risiko einer Verlagerung ihrer Produktion in Drittstaaten mit weniger ambitionierten Klimaschutzpolitiken ausgesetzt sind, kompensieren. Unternehmen, die eine Beihilfe für indirekte CO₂-Kosten beziehen, entsteht durch die Beihilfe kein finanzieller Vorteil. Vielmehr trägt die Beihilfe lediglich dazu bei, zumindest annähernd ein Level-Playing-Field zwischen europäischen Unternehmen und Unternehmen aus Drittstaaten anzustreben, deren Produktion nicht oder nur mit geringeren indirekten CO₂-Kosten belastet ist. Da aber die maximale Beihilfeintensität nicht 100 % beträgt, werden Beihilfeempfängern die indirekten CO₂-Kosten, die an sie weitergegeben werden, nicht vollständig erstattet. In Hinblick auf die aktuelle und auf die zu erwartende CO₂-Preisentwicklung im EU EHS bis 2030 wird die Kostenbelastung der Unternehmen stark ansteigen. Eine Konditionalisierung der Beihilfe durch Einführung von Investitionsverpflichtungen auf Seiten der Beihilfeempfänger in Energieeffizienz, erneuerbare Energien und CO₂-arme Technologien, wie die EU-Kommission sie in den Randnummern 53 und 54 vorschlägt, halten wir daher für falsch.

Zu Randnummer 53 und 54 a): Energiekosten stellen einen wesentlichen Bestandteil der Betriebskosten vieler unserer Mitgliedsunternehmen dar. Um auf den internationalen Märkten konkurrenzfähig zu bleiben, reduzieren unsere Mitgliedsunternehmen seit Jahrzehnten ihren Energieverbrauch durch umfangreiche Effizienzmaßnahmen. Der VIK hält den Vorschlag der EU-Kommission, dass die Amortisationszeit bei einer Investition bis zu fünf Jahre betragen soll, für ungeeignet. Wenn ein Unternehmen z.B. den Umstieg auf einen CO₂-armen Produktionsprozess plant und die bestehende Produktionstechnologie in Zukunft nicht weiterverwendet, steigt bei längeren Amortisationszeiträumen die Gefahr, dass Investitionen zur inkrementellen Verbesserung dieser bestehenden Technologie zu sogenannten Stranded Assets werden. Bei der Verwendung von Gewinnen müssen Unternehmen frei entscheiden können, ob diese am besten für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz oder andere Klimaschutzmaßnahmen eingesetzt werden. Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz sind zudem bereits durch Stromeffizienzbenchmarks und Fall-Back-Benchmarks vorhanden.

Zu Randnummer 54 b): Um 50 Prozent des Stromverbrauchs aus erneuerbaren Energien abzudecken, benötigen Unternehmen ausreichend freie Flächen für deren Installation. Diese sind vielfach bei bestehenden Industrieanlagen nicht vorhanden. Darüber hinaus können Unternehmen aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit und des Anlagenschutzes die laufende Produktion nicht an die volatile Erzeugung erneuerbaren Stroms koppeln und ihre Produktion nicht täglich unterbrechen. Zusätzlich zur Installation von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie wäre der Aufbau einer Energiespeicherinfrastruktur notwendig.

Zu Randnummer 54 c): Wie oben ausgeführt entstehen Beihilfeempfängern durch den Bezug der Beihilfe keine zusätzlichen Einnahmen, sondern es werden Wettbewerbsnachteile gegenüber Produzenten aus Drittstaaten kompensiert. Da die Beihilfesumme verwendet wird, um Wettbewerbsnachteile auszugleichen, sollte diese bei der Festlegung des Anteils des Beihilfebeitrags, der in CO₂-arme Technologien getätigt wird, berücksichtigt werden.

Eine an die Beihilfe gekoppelte Investitionsverpflichtung führt zudem dazu, dass innerhalb des EU EHS nicht mehr zwangsläufig CO₂-Emissionen zuerst bei den

ineffizientesten Anlagen vermieden werden. Wenn ein Betreiber aufgrund der Verpflichtung in eine CO₂-arme Anlage investiert, obwohl die bestehende Anlage im europäischen Vergleich nicht zu den ineffizientesten Anlagen gehört, können andere Betreiber, die keine Beihilfe beziehen und über eine ineffizientere Anlagen verfügen, diese länger weiter betreiben.

Der VIK lehnt aus den genannten Gründen eine Konditionalisierung der Beihilfe ab und schlägt vor, die Absätze mit den Randnummern 53 und 54 aus dem Leitlinienentwurf zu entfernen. Sollte die EU-Kommission an ihrem Vorschlag der Konditionalisierung der Beihilfe festhalten, sollte diese aus Sicht des VIK zwingend auf Randnummer 53 begrenzt werden.

Zu Anhang I des Leitlinienentwurfs

Die EU-Kommission schlägt in Ihrem Leitlinienentwurf als Methode zur Bestimmung der Liste der Beihilfefähigen Sektoren ein Verfahren vor, dass ausschließlich auf quantitativen Kriterien beruht. Um aber ein möglichst umfassendes und vollständiges Bild über das tatsächliche Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen zu erlangen, muss das von der EU-Kommission mit willkürlich festgelegten Schwellenwerten vorgeschlagene quantitative Verfahren, wie in der aktuellen dritten Handelsperiode um eine qualitative Bewertung ergänzt werden, um auch Sektoren die gemäß den aktuell gültigen Leitlinien beihilfefähig sind die Möglichkeit zu geben, ihr Carbon-Leakage-Risiko darzulegen. Die im Leitlinienentwurf vorgesehene, drastische Kürzung der Liste, ist aus unserer Sicht weder nachvollziehbar noch vertretbar, da auch die jetzt im Entwurf nicht mehr vorgesehenen Sektoren lokale Mehrkosten nicht an ihre Kunden weitergeben können. Eine Kürzung der Liste würde für die betroffenen Unternehmen das Abwanderungsrisiko drastisch erhöhen.

Die Einstufung der bisher nicht im Kommissionsvorschlag enthaltenen Sektoren muss dabei nach transparenten Regeln und auf Grundlage aktueller Daten erfolgen. Zur Methodik schlagen wir in diesen Fällen eine Annäherung an die Methode zur Erstellung der Carbon-Leakage-Liste vor. D.h., es sollten zur Berechnung des Begünstigtenkreises der SPK alle Wirtschaftssektoren auch auf Prodcom-Ebene geprüft werden, ob deren Produkt aus Handelsintensität und Emissionsintensität der indirekten Emissionen einen festzulegenden Schwellenwert überschreitet.

Zur Sicherstellung der Gleichbehandlung von Anlagen und im Sinne einer vollumfänglichen Entlastung des Gesamtprozesses ist es darüber hinaus unbedingt notwendig, zu gewährleisten, dass Stromverbräuche von Vorprodukten wie z.B. organische Grundchemikalien, Industriegase, Mineralölprodukte, Medien wie z.B. Druckluft, Kälte und VE-/ Kühlwasser, die zur Herstellung eines SPK-fähigen Produktes benötigt werden sowie Prozesse zur Aufbereitung von Materialien wie z.B. die Vorbereitung von Erzen für die heimische Stahlproduktion in Sinteranlagen, ebenfalls SPK-berechtigt sind, unabhängig davon, ob sie in der „eigenen“ Anlage des SPK-fähigen Produktes hergestellt oder von einer anderen Anlage bezogen werden. Dies muss zumindest für die Vorprodukte, Medien und Prozesse gewährleistet sein, die am Produktionsstandort des SPK-fähigen Produktes erzeugt werden.

Darüber hinaus sollte die EU-Kommission im Rahmen der qualitativen Bewertung berücksichtigen, dass in Zukunft viele Sektoren im Rahmen der Transformation hin zu einer CO₂-armen Produktion stärker strombasierte Produktionstechnologien anwenden werden. Durch diese Elektrifizierung steigen die indirekten CO₂-Kosten in

vielen Sektoren an – einschließlich den Sektoren, die nicht in der gekürzten Liste der beihilfefähigen Sektoren aufgeführt sind.

Zu Anhang II des Leitlinienentwurfs

In Anhang II des Leitlinienentwurfs sollen zu einem späteren Zeitpunkt die Stromverbrauchseffizienzbenchmarks für Produkte, die einem der in Anhang I genannten NACE-Codes zuzuordnen sind, aufgenommen werden. Bei der Ausgestaltung der Produktbenchmarks muss darauf geachtet werden, dass diese sachgerecht festgelegt werden. Nach Randnummer 14 Absatz 13 des Leitlinienentwurfs zieht die EU-Kommission in Betracht, die Methode für die Aktualisierung der Stromverbrauchseffizienzbenchmarks für die Zwecke dieser Leitlinien an die in Artikel 10a Absatz 2 der EU-EHS-Richtlinie festgelegte Methode anzugleichen. Nach dieser Methode würde die Kommission auf der Grundlage früherer Effizienzsteigerungen für jede Benchmark eine jährliche Reduktionsrate extrapolieren.

Aus Sicht des VIK ist die Verknüpfung der Benchmarks mit Artikel 10a (2) der EU-EHS-Richtlinie abzulehnen, da ein willkürlicher jährlicher Rückgang nicht auf realen Daten basiert. Die Verknüpfung würde zu einer willkürlichen Reduzierung des Kompensationsniveaus führen, was das Risiko eines unzureichenden Schutzes gegen das Risiko von Carbon Leakage mit sich brächte.

Bei unter die beihilfefähigen Sektoren fallenden Produkten, bei denen nach Anhang I. Abschnitt 2 der Delegierten Verordnung (EU) 2019/331 der Kommission die Austauschbarkeit von Brennstoff und Strom gegeben ist, soll die Definition der Stromverbrauchseffizienzbenchmarks im Rahmen derselben Systemgrenzen erfolgen, wobei für zur Bestimmung des Beihilfebetrags lediglich der Stromanteil berücksichtigt werden soll.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass bei der Bewertung der Entwicklung der indirekten Emissionen der bisherige, und nicht der neue in der EU-Zuteilungsverordnung festgelegte CO₂-Faktor für Strom angesetzt werden muss. Andernfalls drohen eine unsachgerechte Verzerrung und allein dadurch eine Kürzung der Kompensation um mindestens 10 Prozent.

Der in der dritten Handelsperiode gültige Fallback-Benchmark von 0,8 ist unrealistisch und darf nicht für die vierten Handelsperiode als Grundlage dienen. Sogar State-of-the-art-Anlagen werden mit diesem Abschlag belastet, obwohl diese über einen Zeitraum von 10 Jahren eben kein Verbesserungspotenzial in diesem Maße bieten. Daneben werden Effizienzsteigerungen bei Bestandsanlagen entwertet. Der Fallback-Benchmark muss auf 0,97 geändert werden. Dies entspricht auch dem Fallback-Benchmark für Prozessemissionen bei der kostenlosen Zuteilung.

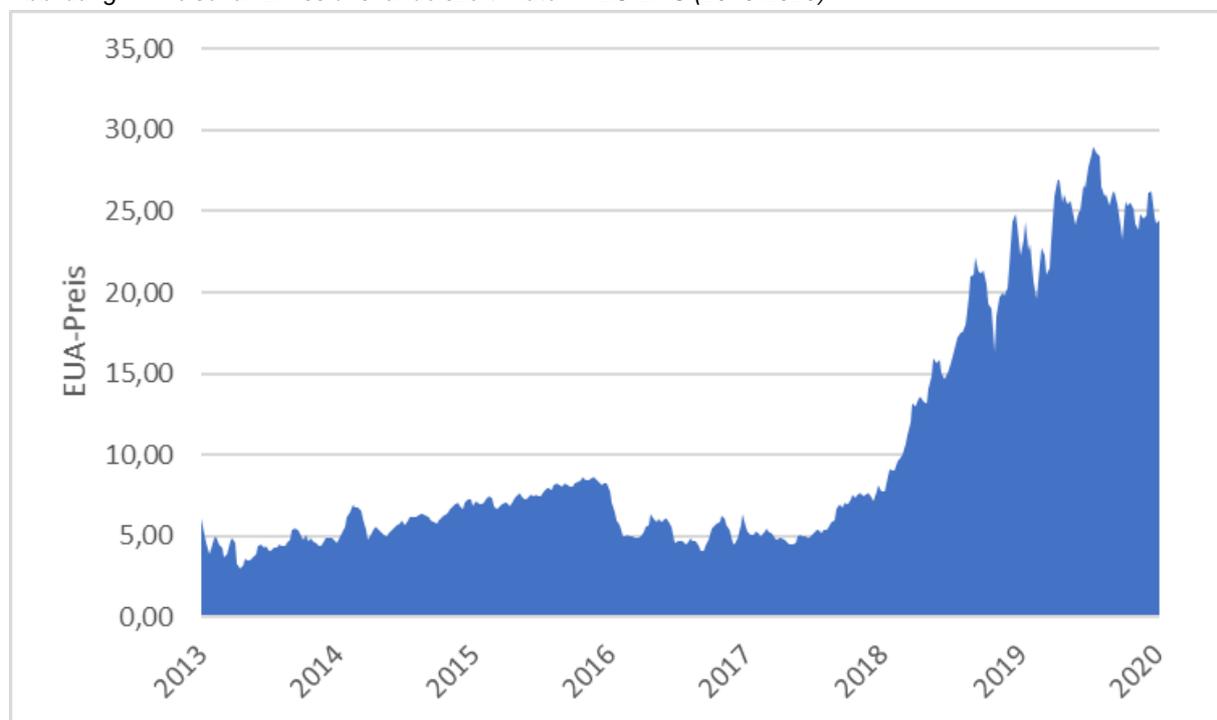
Annex 1

Tabelle 1: Beihilfen für indirekte CO₂-Kosten des Emissionshandels (Strompreiskompensation) in Deutschland für die Jahre 2015 bis 2017

Jahr	Durchschnittlicher Preis für Zertifikate (EUA) in Euro	Bewilligter Gesamtbetrag der SPK in Millionen Euro
2013	7,94	311
2014	4,68	186
2015	6,17	244
2016	7,80	289
2017	5,40	202

Quelle: Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt), Jahresberichte zu Beihilfen für indirekte CO₂-Kosten des Emissionshandels (Strompreiskompensation) in Deutschland für die Jahre 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 (SPK-Berichte 2013 und 2014, 2015, 2016, 2017).

Abbildung 1: Preise für Emissionshandelszertifikate im EU EHS (2013-2020)



Quelle: Sandbag (2020): [Carbon Price Viewer](#).