

EU-Wettbewerbspolitik als Unterstützung des Grünen Deals

Die Bundesarbeitskammer (BAK) möchte die Gelegenheit wahrnehmen und sich an der Aufforderung der EU-Kommission zur Einreichung von Beiträgen, wie die EU-Wettbewerbspolitik den Grünen Deal unterstützen kann, beteiligen.

Teil 1 Beihilfenrecht

Die BAK unterstützt die Initiative der EU-Kommission, in künftigen Änderungen des Beihilferechts besondere Bedacht auf Regelungen zu nehmen, die die Ziele des Grünen Deals unterstützen.

Gerade das System der staatlichen Beihilfen trägt zu einer Unterstützung der Erreichung der ambitionierten Energie- und Klimaziele bei. Daher ist es gerade im Beihilferecht essentiell, die Regelungen und die Ziele des Grünen Deals zu verstärken bzw zu erlassen respektive umzusetzen und jene Regelungen, die diese Zielerreichung behindern, zu identifizieren und zu streichen. Letzteres gilt insbesondere im Bereich der Ausnahmen.

Für die EU zählt die Bekämpfung des Klimawandels zu den wichtigsten politischen Zielen. Der Einsatz fossiler Energieträger (Kohle, Erdöl, Erdgas) soll immer weiter verringert werden, um ab 2050 eine CO₂-freie Energieversorgung zu gewährleisten. Dieser Ausstieg aus den fossilen Energieträgern wird einen tiefgreifenden Wandel der Wirtschaft mit sich bringen, daher ist es erforderlich, die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen genau zu analysieren. Die Klima- und Energiewende ist für die BAK nicht eine technische Frage, sondern vor allem eine soziale Herausforderung. Die Kosten und der Nutzen, die mit den klima- und energiepolitischen Maßnahmen verbunden sind, müssen gerecht verteilt werden, um die erforderliche, breite gesellschaftliche Unterstützung sicherzustellen.

Als Beitrag zu der Debatte, wie die Beihilfenkontrolle und die Umwelt- und Klimapolitik zusammenarbeiten und wie diese Zusammenarbeit noch besser gelingen könnte, bittet die BAK, folgende Fragen zu prüfen:

1. Was sind die wichtigsten Änderungen, die Ihrer Meinung nach am derzeitigen Regelwerk für staatliche Beihilfen vorgenommen werden müssten, um sicherzustellen, dass dieses den Grünen Deal uneingeschränkt unterstützt? Nennen Sie bitte nach Möglichkeit Beispiele, in denen Ihrer Ansicht nach die Ökologisierung der Wirtschaft durch die geltenden Vorschriften für staatliche Beihilfen nicht ausreichend unterstützt wird und/oder wenn die derzeitigen Vorschriften über staatliche Beihilfen eine Förderung ermöglichen, die den Umweltzielen zuwiderläuft.

Um die erforderliche breite gesellschaftliche Unterstützung für die enormen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Dekarbonisierung des gesamten Wirtschaftssystems und dem damit verbundenen hohen Finanzierungsbedarf zu bewerkstelligen, müssen Kosten und Nutzen fair verteilt werden. Daher müssen Ausnahmen von den Kosten für die Energiewende sehr restriktiv angewendet werden und vorrangig nur

dort zugelassen werden, wo diese Ausnahmen sich positiv auf das Klima auswirken (wie zB im Bereich des öffentlichen erneuerbaren elektrifizierten Verkehrs oder der Steigerung der Energieeffizienz im Bereich des sozialen Wohnbaus) oder aus sozialpolitischen Erwägungen (zB im Kampf gegen Energiearmut oder gegen Arbeitslosigkeit).

Mit Besorgnis nimmt die BAK aber die Tendenz wahr, dass zunehmend sämtliche Kosten für die Finanzierung der Energiewende sowie für die Netzentgelte überproportional auf die privaten Haushalte überwältigt werden, während vor allem die energieintensive Industrie von den Kosten der Energiewende entlastet wird. Auch im Bereich der Energiesteuern gibt es für die energieintensiven Unternehmen eine Rückvergütung (Energieabgaberückvergütung). Die BAK hat diese Verteilungsauswirkungen der Energiekosten auch in einer Studie analysieren lassen.

Daher sieht es die BAK im Bereich des Beihilferechts als vordringlichste Aufgabe an, die derzeitigen zahlreichen Ausnahmen für Unternehmen in den Anhängen 3 und 5 der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 wesentlich einzuschränken, denn in ihnen sind die Sektoren aufgezählt, für die die Mitgliedstaaten eine beinahe vollständige Befreiung von deren Finanzierung für den Ausbau erneuerbarer Energien vorsehen können. Dies reicht von der Herstellung von Lederwaren, über Haushalts- und sanitäre Waren bis hin zur Bürsten- und Musikinstrumentenproduktion. Das ist in den zukünftigen Leitlinien zu ändern: Ausnahmen sind nur dann zuzulassen, wenn diese die Erreichung ökologischer oder sozialpolitischer Zielsetzungen unterstützen oder wenn es nachweislich massive Wettbewerbsnachteile energieintensiver Industriezweige gegenüber Drittstaaten gibt (Einzelfallprüfung). Darüber hinaus sollte auf europäischer Ebene mittelfristig das System der Gratiszuteilung von Zertifikaten im EU ETS durch ein System des Grenzausgleichszolls ersetzt werden, da dieses treffsicherer und nachhaltiger wirkt.

In den zukünftigen Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen sind in diesem Sinne auch restriktive Regelungen für Ausnahmen von der Finanzierung der Netzentgelte festzulegen. Diese Regelungen fehlen derzeit, was zu Fehlentwicklungen führt, nicht nur im Hinblick auf negative Auswirkungen, sondern auch auf den zwischenstaatlichen Handel. Denn fehlende klare, restriktive EU-Regelungen, die für die Mitgliedstaaten Interpretationsspielraum hinsichtlich möglicher Ausnahmen eröffnen, befeuern auch den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten um die niedrigsten Netzentgelte für stromintensive Unternehmen (race to the bottom). Wie die Begünstigung der energieintensiven Industrie in Deutschland – die eine Befreiung im Ausmaß von 80 % bis 90 % des Netzentgelts erhält – aufzeigt, führt das aber nicht nur zu massiven Wettbewerbsverzerrungen zwischen Mitgliedstaaten, bis hin zu Arbeitsplatzverlagerungen, sondern auch zu negativen ökologischen Fehlanreizen. Denn je mehr Strom ein Industrieunternehmen in Deutschland verbraucht, desto höher ist dessen Befreiung von den Netzentgelten. Nach Ansicht der BAK stellt diese Befreiung stromintensiver Unternehmen von Netzentgelten von 80 % bis 90 % eine verbotene Beihilfe dar und hatte daher auch entsprechende Beschwerden im Juli 2018 und im Jänner 2019 bei der EU-Kommission zur Folge.

Allerdings wird es durch die Verfahrensverordnung 2015/1589 betreffend Beihilfeverfahren für ArbeitnehmerInnenverbände oder VerbraucherInnenorganisationen massiv erschwert, eine Beihilfebeschwerde einzubringen. Die EU-Kommission führt in diesem Verhaltenskodex die individuelle Betroffenheit als Voraussetzung für eine Beihilfebeschwerde neu ein, wobei nur Unternehmen und Verbände (in der deutschen Fassung) bzw Unternehmensverbände (in der englischen und französischen Fassung) als individuell betroffen definiert werden. Aus diesem Grund wies auch die EU-Kommission die Beschwerde der BAK unter pauschaler Verneinung einer individuellen Betroffenheit ab und wies sie einem neu eingeführten Verfahren zu, nämlich der Marktbeobachtung.

Diese Interpretation führt sowohl zu einem Ausschluss der Interessen der ArbeitnehmerInnen, als auch der KonsumentInnen, was auch nicht im Sinne des Grünen Deals ist. Denn ohne eine breite Unterstützung der ArbeitnehmerInnen, auch in ihrer Rolle als KonsumentInnen wird die Energiewende nicht gelingen. Im Übrigen ist diese pauschale Bewertung der individuellen Betroffenheit auch nicht mit der Rechtsprechung des EuGH vereinbar. Dieser hat in mehreren Wettbewerbsverfahren die individuelle Betroffenheit von ArbeitnehmerInnenverbänden bzw Gewerkschaften bejaht. Da es sich um eine zentrale politische Frage handelt, sollte eine entsprechende Klarstellung im Sinne der ArbeitnehmerInnenverbände und VerbraucherInnenorganisationen erfolgen.

2. Wenn Sie der Ansicht sind, dass niedrigere staatliche Beihilfen oder weniger staatliche Beihilfemaßnahmen für Tätigkeiten mit negativen Umweltauswirkungen genehmigt werden sollten: Wie lauten Ihre Ideen zur Umsetzung dieses Ansatzes?

a. Wie können Mitgliedstaaten oder Begünstigte bei Projekten mit negativen Umweltauswirkungen diese negativen Auswirkungen abmildern? (Beispielsweise: Wie könnte sichergestellt werden, dass bei Investitionen in Breitband und Schienenverkehr mit Auswirkungen auf die biologische Vielfalt diese während der Arbeiten erhalten bleibt und geschützt wird? Oder wie könnten Fischpopulationen geschützt werden, wenn ein Wasserkraftwerk diese gefährden würde?)

Nach Ansicht der BAK ist die Vermeidung negativer Umweltauswirkungen mit Ordnungsrecht und nicht durch Wettbewerbspolitik zu lösen. Denn diverse Auflagen sowie Ge- und Verbote wie zB im Bereich des Umweltschutzes, des Schutzes der biologischen Vielfalt, der Steigerung der Energieeffizienz oder im Bereich der Kreislaufwirtschaft müssen für alle gelten und sollten nicht im Einzelfall mit Beihilfen belohnt werden. Zusätzliche Beihilfeprogramme, die über ökologische Schutzniveaus oder Umweltstandards hinausgehen, sind schon nach den bisherige Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien genehmigungsfähig. Grundsätzlich sollte gelten: Ordnungsrecht statt Subventionen auf Kosten der SteuerzahlerInnen bzw der StromverbraucherInnen.

Im Übrigen wäre eine mögliche Lösung für das Problem der ständigen Forderungen nach neuen Beihilfen ein funktionierender ETS-Handel mit klaren Preissignalen.

3. Wenn Sie der Ansicht sind, dass höhere staatliche Beihilfen zur Unterstützung von Umweltzielen zulässig sein sollten, wie könnten Sie sich die Umsetzung dieser Ideen vorstellen?

a. Sollte die Umsetzung in Form von mehr Beihilfemaßnahmen (oder Beihilfen zu einfacheren Bedingungen) für ökologisch vorteilhafte Projekte erfolgen im Vergleich zu Vorhaben, die nicht die gleichen Vorteile bieten („grüner Bonus“)? Wenn ja, wie sollte dieser „grüne Bonus“ definiert werden?

Wie bereits in Antwort 2 ausgeführt, gilt es, durch Ordnungsrecht alle Stakeholder gleich zu verpflichten. Wenn die ökologischen Maßnahmen über diese gesetzlichen Verpflichtungen gehen, sind Beihilfen zulässig. Durch unterschiedliche Beihilfeintensitäten findet auch eine Differenzierung statt. Was einen möglichen weiteren Anreiz durch einen „grünen Bonus“ anbelangt, so zeigen Erfahrungen zu differenzierten (und oft technisch komplizierten) Ausgestaltung von Förderungen, dass diese zu Überförderung führen können, wobei der Nachweis dieser Überförderung sehr schwierig ist. Aufgrund der Verfahrensverordnung 2015/1589 der EU-Kommission kommt noch hinzu, dass es ArbeitnehmerInnenverbänden oder VerbraucherInnenorganisationen massiv erschwert wird, Beihilfebeschwerden einzubringen (wie in Punkt 1 beschrieben). Auch aus diesem Grund steht die BAK einem grünen Beihilfenbonus skeptisch gegenüber.

b. Welche Kriterien sollten bei der Bewertung eines grünen Bonus zugrunde gelegt werden? Könnten Sie konkrete Beispiele nennen, in denen Ihrer Ansicht nach ein grüner Bonus gerechtfertigt wäre, im Vergleich zu Beispielen, bei denen dieser Bonus nicht gerechtfertigt wäre? Bitte begründen Sie Ihre Entscheidung.

Besondere Bedeutung bei der Vergabe von staatlichen Beihilfen sollte dem Grundprinzip der fairen Verteilung von Kosten und Nutzen zukommen. Wesentlich zur Erreichung der Energie- und Klimaziele ist eine nachhaltige Reduktion des Energieverbrauchs. Das „Energy First“ Prinzip muss integraler Bestandteil jeder staatlichen Beihilfe sein. Neben ökologischen, sind auch sozialpolitische Kriterien stärker in staatliche Beihilfen miteinzubeziehen – das betrifft den Kampf gegen Energiearmut, aber auch Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit – nicht nur in Folge der derzeitigen Corona-Pandemie, sondern vor allem in Folge der Transformation des Energiesystems (Just-transition). In diesem Zusammenhang könnte mit einem „sozialen Bonus“ die Schaffung bzw der Erhalt von nachhaltigen und hochwertigen Arbeitsplätzen belohnt werden.

4. Wie sollten wir positive Umweltvorteile definieren?

a. Sollte diese Definition unter Bezugnahme auf die EU-Taxonomie-Verordnung 3 erfolgen und, wenn ja, unter Bezugnahme auf alle Nachhaltigkeitskriterien der EU-Taxonomie-Verordnung? Oder wäre ein Umweltvorteil jeder Art ausreichend?

Die Taxonomie-Verordnung wäre grundsätzlich geeignet, allerdings bedarf es zuerst einer Korrektur der dieser Verordnung, in der Form, dass auch Folgekosten in die Bewertung der

Nachhaltigkeit einzufließen haben. Das betrifft vor allem die Folgekosten für die Nuklearenergie (Transport, Endlagerung sowie Halbwertszeit der radioaktiven Strahlung). Damit wird die Allgemeinheit mit völlig unvorhersehbaren Folgekosten belastet, womit die Nuklearenergie voraussichtlich als nachhaltig ausgerichtete Energiequelle ausscheidet.

Grundsatzüberlegungen zu Kartellrecht und Fusionskontrolle:

Auch wenn das Wettbewerbsrecht nur einen beschränkten Spielraum ermöglicht, sollten im bestehenden Rahmen des EU-Vertrages und dem bestehenden Sekundärrecht der EU jedenfalls jene zielführenden Maßnahmen gesetzt werden, die zu einer Unterstützung der Erreichung der ambitionierten Energie- und Klimaziele einen Beitrag leisten können. Aber auch umgekehrt, jene Regelungen, die die Zielerreichung behindern können, sind zu identifizieren. Die Dekarbonisierung des gesamten Wirtschaftssystems hat weitreichende Auswirkungen, daher ist es erforderlich, die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen genau zu analysieren. Die Klima- und Energiewende sind für die BAK nicht nur eine technische Frage, sondern vor allem eine soziale Herausforderung. Die Kosten und der Nutzen, die mit den klima- und energiepolitischen Maßnahmen verbunden sind, müssen gerecht verteilt werden, um die erforderliche gesellschaftliche Akzeptanz sicherzustellen. Für diesen gesellschaftlichen Rückhalt bedarf es aber auch, die Interessen der ArbeitnehmerInnen – im Sinne des Konzeptes einer „Just Transition“ – zu beachten. Dazu können auch die Instrumente des Wettbewerbsrechts – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – einen Beitrag leisten.

Teil 2 - Kartellrecht:

Die wettbewerbsrechtlichen Möglichkeiten, welche die Ziele des Grünen Deals unterstützen können, aber auch jene, die die Erreichung dieser Ziele behindern, sollten in einem Gesamtpaket erarbeitet werden.

Dazu zählen hinsichtlich einer Einzelfallbewertung die Möglichkeit der EU-Kommission gemäß Artikel 10 der VO 1/2003 die Feststellungsbefugnis, dass Art 101 AEUV für nicht anwendbar erklärt wird. Von dieser Klarstellung sollte die EU-Kommission verstärkt Gebrauch machen.

Die EU-Kommission weist in der Beschreibung auch darauf hin, dass Vereinbarungen, mit denen Nachhaltigkeitsziele verfolgt werden, grundsätzlich auch in den Genuss der Gruppenfreistellungsverordnungen (GVO) der Kommission kommen können. Die Rechtssicherheit ist aber nur dann gegeben, wenn der Marktanteil 25 % (Forschungs- und Entwicklungsvereinbarungen) bzw 30 % (Vertikalvereinbarungen) nicht überschreitet. Auch jenseits dieser Marktanteilsschwelle kann eine Vereinbarung positive Aspekte in Bezug auf die Umwelt- und Klimapolitik insbesondere im Hinblick auf Energieeffizienz, Erneuerbarer Energien und CO₂-Reduktion haben. Leitlinien sowohl im Rahmen der genannten GVO, als auch außerhalb dieser, sind nach Ansicht der BAK durchaus begrüßenswert und können eine maßgebliche Orientierungshilfe sein.

Teil 3 - Fusionskontrolle:

Im EU-Fusionskontrollverfahren werden in der Gesamtbewertung eines Zusammenschlusses auch Effizienzvorteile sowie Vorteile, die sich durch Forschung, Entwicklung und Innovation ergeben, berücksichtigt.

Gerade im Zusammenhang mit der Erreichung der ambitionierten Energie- und Klimaziele und der damit verbundenen Herausforderung der Dekarbonisierung des Wirtschaftssystems kann die EU-Fusionskontrolle jedenfalls auch sonstige sich durch den Grünen Deal ergebende Vorteile berücksichtigen und die bisher angewandte Praxis von individuellen VerbraucherInnenvorteilen – wie niedrige Preise und Produktauswahl – auf eine gesamtwirtschaftliche, nachhaltige Wohlfahrtsbetrachtung ausweiten, insbesondere im Hinblick auf einen gerechten Transformationsprozess auch im Sinne der von der Dekarbonisierung betroffenen Beschäftigten (just transition).

Die BAK ersucht, diese Ausführungen im Rahmen des weitergehenden Prozesses zu berücksichtigen, wobei ExpertInnen der BAK gerne für weitere Gespräche zur Verfügung stehen.