

Stellungnahme der Handelskammer Hamburg zum Änderungsentwurf der „Beihilfe-Leitlinien im Zusammenhang mit dem Europäischen Emissionshandel nach 2021“ vom 24. Januar 2020

Stand: 2. März 2020

A. Hintergrund / Relevanz für die Hamburger Wirtschaft

Die aktuell geltenden Beihilfeleitlinien für das Europäische Emissionshandelssystem (EU ETS) laufen zum Ende des Jahres aus. Die Beihilfeleitlinien werden daher von der Europäischen Kommission für eine 4. Handelsperiode (2021 – 2030) novelliert und der beihilferechtliche Rahmen angepasst. Im Rahmen des EU ETS ist es den Mitgliedsstaaten erlaubt, Unternehmen aus strom- und handelsintensiven Sektoren Beihilfen zu gewähren, um die durch das EU ETS verursachten Strompreissteigerungen zu kompensieren. Die Leitlinien bestimmen den Rahmen, innerhalb dessen die Kommission die von den Mitgliedsstaaten eingeführten Mechanismen zur Strompreiskompensation bewertet und genehmigt. Durch diese Strompreiskompensation soll die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen gewahrt bleiben und so die Verlagerung von Produktionskapazitäten in Staaten mit weniger stringenten Klimaschutzanforderungen (Carbon Leakage) verhindert werden.

Deutschland macht von dieser Möglichkeit zur Kompensation seit 2013 Gebrauch. Empfänger solcher Kompensationszahlungen sind bestimmte Wirtschaftszweige der energieintensiven Industrie, die im internationalen Wettbewerb stehen und höhere Strompreise nicht an ihre Kunden weitergeben können. Es handelt sich entsprechend der Beihilfeleitlinien vornehmlich um Unternehmen aus den Bereichen Rohstoffgewinnung und Grundstoffe. Für das Abrechnungsjahr 2017 haben 322 Unternehmen eine Strompreiskompensation mit einem Volumen von 202 Millionen Euro erhalten.

Aufgrund der hohen Konzentration von Betrieben der Grundstoffindustrie (u.a. Kupfer, Stahl und Aluminium) am Wirtschaftsstandort Hamburg ist der Änderungsentwurf zu den Beihilfeleitlinien von besonderer Bedeutung für die Hamburger Wirtschaft. Die Unternehmen befürchten aufgrund von nicht-gleichwertigen Klimaschutzanstrengungen in anderen Erdregionen die Verlagerung von Wertschöpfung, Arbeitsplätzen ohne eine Gesamtreduktion von Emissionen („Carbon Leakage“). Daher forderte das Plenum der Handelskammer Hamburg bereits im Februar 2019, den Schutz vor der geplanten Verschärfung des EU-ETS, um die Wettbewerbsfähigkeit der Produzenten am Standort Hamburg aufrecht erhalten zu können, Verlagerungen ins außereuropäische Ausland zu vermeiden und die Importabhängigkeit Deutschlands zu begrenzen. Auf dieser Basis beteiligt sich die Handelskammer Hamburg (HK) nun an der öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zum Entwurf der „Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach 2021“ wie folgt:

B. Details – Besonderer Teil

1. Beihilfeberechtige Sektoren

Die HK vertritt die Auffassung, dass die Kompensation indirekter Kosten des ETS aufgrund absehbar weiter steigender Zertifikatepreise und der im Rahmen der Klimapolitik angestrebten Elektrifizierung industrieller Prozesse an Bedeutung gewinnen wird. Zudem ist weiterhin nicht absehbar, dass Länder und Regionen außerhalb der EU ähnlich ambitionierte Klimapolitiken verfolgen, die zu vergleichbaren CO₂-Kosten für Unternehmen führen. Es ist deshalb zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie für die Wirksamkeit des ETS als Klimaschutzinstrument unerlässlich, dass auch in der anstehenden vierten Handelsperiode ein effektiver und umfassender Schutz vor Carbon Leakage gewährleistet wird.

Alle Sektoren und Teilsektoren, für die durch die indirekten Kosten des ETS ein Carbon-Leakage-Risiko entsteht, sollten von der Strompreiskompensation profitieren können. Dies gilt insbesondere für „Preisnehmer“, die ihre Mehrkosten nicht an die Kunden weitergeben können. Das können auch Unternehmen außerhalb des Industriesektors sein.

Die stark gekürzte Liste beihilfeberechtigter Sektoren wird den zuvor beschriebenen Anforderungen nicht gerecht. Die Europäische Kommission sollte sie im Rahmen der angekündigten und unbedingt notwendigen qualitativen Bewertung um weitere Sektoren ergänzen und insbesondere Sektoren, die „Preisnehmer“ sind, berücksichtigen. Die Europäische Kommission sollte umgehend präzisieren, wie die qualitative Bewertung organisiert wird und wie sich Branchen um die Aufnahme auf die Liste bewerben können.

2. Abschaffung der pauschalen Degression

Die pauschale Degression gefährdet nach Ansicht der HK die Wirksamkeit der Strompreiskompensation als Carbon Leakage-Schutz. Es ist deshalb positiv, dass die Europäische Kommission vorschlägt, die Beihilfeintensität in der vierten Handelsperiode konstant zu halten.

Die Beihilfeintensität sollte jedoch dem in der 3. Handelsperiode maximal möglichen Niveau von 85% entsprechen. Denn dieses Niveau entspricht der in den Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen festgelegten Grenze für den Ausgleich der indirekten Kosten der EE-Förderung im Stromsektor. Da die durch das EU ETS verursachten Strompreissteigerungen für einige Branchen höher ausfallen als die durch die Förderung der erneuerbaren Energien anfallenden Strompreissteigerungen ist eine geringere Kompensation nicht zu rechtfertigen. Im Europäischen Emissionshandel erreicht die kostenlose Zuteilung (zur Kompensation direkter CO₂-Kosten) bei den effizientesten Industrieanlagen bis zu 100 %.

3. Neues Cap für die Beschränkung der indirekten Kosten

Die HK unterstützt den Vorschlag der Kommission, es den Mitgliedsstaaten zu erlauben, für besonders Carbon Leakage-gefährdete Unternehmen ein „Cap“ für die anfallenden indirekten EU ETS-Kosten einzuführen. Die Mitgliedsstaaten mit Strompreiskompensation sollten jedoch verpflichtet werden, ein solches Cap einzuführen.

Das Cap sollte sich auf 0,5 % der Bruttowertschöpfung belaufen, in Anlehnung an die Regelung in den Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014 - 2020 für Ermäßigungen des Beitrags zur Finanzierung erneuerbarer Energien. Die Leitlinien der EU sollten zudem konkrete Kriterien für die Auswahl der Unternehmen vorgeben, auf die das Cap Anwendung findet.

4. Zusätzliche Konditionalitäten: Energieaudits, Grünstrom, Investitionen

Die HK sieht die Einführung zusätzlicher Konditionalitäten kritisch, solange die Stromverbrauchseffizienzbenchmarks weiterbestehen, die bereits ausreichende Anreize zur Effizienzsteigerung setzen.

Sollte sich die Europäische Kommission für die Einführung zusätzlicher Konditionalitäten entscheiden, sollten die Unternehmen aus einer breiten Palette an Erfüllungsoptionen wählen können, um den unternehmensindividuell oft unterschiedlichen Situationen durch Flexibilität Rechnung zu tragen. Die vorgeschlagenen Optionen gehen jedoch in der aktuellen Ausgestaltung an der unternehmerischen Realität vorbei und müssen in jedem Fall angepasst werden.

Die Erfüllungsoption „Empfehlungen des Energieaudit-Berichts umsetzen“ sollte auf eine Amortisationszeit von 3 Jahren abstellen. Die Bewertung der Verhältnismäßigkeit einer Investition kann nur unternehmensspezifisch vorgenommen werden, da diese u.a. stark von der wirtschaftlichen Situation des Betriebs abhängt. Die Organisation eines kontinuierlichen, internen Verbesserungsprozesses im Rahmen eines zertifizierten Energiemanagement- oder Umweltmanagementsystems, wie EMAS, sollte ebenfalls als Erfüllungsoption gelten.

Die für die Erfüllungsoption „Eigenerzeugung“ vorgeschlagene Anforderung, dass die Erzeugungsanlage mindestens 50 % des Strombedarfs des Unternehmens decken muss, stellt aus Sicht der HK eine zu hohe Hürde dar – insbesondere im Vergleich zur Erfüllungsoption „Kaufvertrag für CO₂-freie Energie abschließen“. In der Regel decken Unternehmen nur den kleineren Anteil ihres Stromverbrauchs aus solchen Anlagen. Insbesondere Betrieb mit einem Stromverbrauch im mittleren bis hohen dreistelligen GWh-Bereich haben zudem in der Regel keinen Platz, zusätzliche Anlagen zu errichten. Diese wird zudem in ihrer Pauschalität den unternehmensspezifischen Gegebenheiten nicht gerecht.

Bei der Erfüllungsoption „Kaufvertrag für CO₂-freie Energie abschließen“ sollte zudem berücksichtigt werden, dass diese ihre Wirksamkeit verliert, solange bestimmte Mitgliedsstaaten die Strompreiskompensation bei Grünstromdirektlieferverträgen (PPAs) mit Verweis auf die Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen verweigern. Zudem bedarf es einer Klarstellung, ob der Begriff „Kaufvertrag für CO₂-freie Energie“ sich tatsächlich auf PPAs oder auch andere Formen des EE-Strombezugs bezieht.

Die Erfüllungsoption „Investitionen in Projekte zur Verringerung der Treibhausgasemissionen“ geht an der unternehmerischen Realität vorbei. Die Strompreiskompensation gleicht Wettbewerbsnachteile gegenüber internationalen Wettbewerbern aus, um Produktionsverlagerungen zu vermeiden. Es handelt sich nicht um Beträge, die den Unternehmen zur freien Verfügung stehen und die daher zum Großteil in Energieeffizienz oder sonstige Maßnahmen zur Reduktion von CO₂-Emissionen investiert werden könnten. Davon abgesehen erscheint die Anforderung einer Investition in Höhe von 80% des Beihilfebetrags in jedem Fall zu hoch gegriffen.

Diese wird zudem in ihrer Pauschalität den unternehmensspezifischen Gegebenheiten nicht gerecht.

5. Stromeffizienzbenchmarks

Es ist nicht sachgerecht, auf Grundlage historischer Effizienzsteigerungen beim Stromverbrauch durch Extrapolation Schlüsse hinsichtlich zukünftig (jährlich) erwartbare Effizienzsteigerungen zu ziehen. Schließlich beeinflusst die Art des hergestellten Produkts den Energieeinsatz wesentlich. In der Regel stellen Unternehmen über mehrere Jahre betrachtet kein einheitliches Produkt her. Bei einer Papierfabrik macht es z. B. einen Unterschied, ob Standarddruckerpapier oder Spezialpapiere produziert werden. So kann der Energieeinsatz bei einer hohen Produktion von Spezialpapieren zwar steigen, die Energieeffizienz des Unternehmens aber gleichzeitig ebenfalls zugenommen haben. Eine jährliche Absenkung der Benchmarks sieht die HK daher kritisch. Stattdessen sollte die Organisation eines kontinuierlichen, internen Verbesserungsprozesses im Rahmen eines zertifizierten Energiemanagement- oder Umweltmanagementsystems, wie EMAS, als Anreiz zur Effizienzsteigerung in den Beihilfeleitlinien verankert werden.

6. CO₂-Emissionsfaktoren

Der genutzte CO₂-Faktor sollte die durch das ETS verursachten Strompreiserhöhungen möglichst realistisch abbilden. Eine europaweite Vereinheitlichung liefe diesem Ziel zuwider. Förderlich wäre diesem Ziel eine Berücksichtigung der CO₂-Intensität der auf dem Strommarkt preissetzenden Kraftwerke (sog. „marginaler Emissionsfaktor“) auf Ebene der regional gekoppelten Strommärkte.

Die Handelskammer ist seit 1665 die Selbstverwaltung der gewerblichen Hamburger Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen von etwa 160.000 Unternehmen gegenüber Politik und Verwaltung, ist kundenorientierter Dienstleister für unsere Mitgliedsfirmen und unabhängiger Anwalt von Markt, Wettbewerb und Fair Play. Wir beraten Unternehmen, wir bündeln Interessen und wir bilden Menschen. Über 700 Unternehmerinnen und Unternehmer aus Industrie, Handel und Dienstleistungen engagieren sich ehrenamtlich bei uns als gewählte Vertreter ihrer Branchen in über 30 Gremien. Sie tragen entscheidend zur Meinungsbildung der Handelskammer bei. Außerdem nehmen 4.000 ehrenamtliche Unternehmensvertreter die Prüfungen in der dualen Berufsausbildung ab, die uns der Staat per Gesetz als hoheitliche Aufgabe übertragen hat. Unser Leitsatz heißt: „Wir handeln für Hamburg.“