

Stellungnahme der WirtschaftsVereinigung Metalle zum Grünbuch „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“ (KOM(2013)169)

1. Einführung

Im März 2013 eröffnete die Europäische Kommission eine öffentliche Debatte über die Zukunft der europäischen Klima- und Energiepolitik. Das Grünbuch über einen Rahmen für Klima- und Energiepolitik bis 2030 bietet die Chance, eine echte Neuausrichtung des politischen und rechtlichen Rahmens zu erreichen. Derzeit bestehen die klima- und energiepolitischen Ziele der EU bis 2020 aus dem Dreiklang von 20 % CO₂-Reduktion, einem Anteil von 20 % erneuerbarer Energien und einer Senkung des Energieverbrauchs um 20 % (20-20-20-Ziele). Die Erfahrungen mit diesen Zielen und den zugehörigen Instrumenten zeigen, dass ein Paradigmenwechsel notwendig ist. Wir begrüßen, dass die EU-Kommission im Grünbuch erstmals steigende Energiepreise und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie im Kontext der Klimapolitik thematisiert. Die Wechselwirkungen und mangelnde Kohärenz zwischen den verschiedenen Zielen und Instrumenten werden als entscheidende Fragen benannt. Vor diesem Hintergrund gilt es, die 2030-Ziele mit Blick auf andere Politikbereiche ausgewogen zu formulieren und die Instrumente der Klima- und Energiepolitik effizient und ohne Mehrfachbelastungen der energieintensiven Industrien zu gestalten.

Die Nicht-Eisen(NE)-Metallindustrie ist ein Garant für Wertschöpfung und Arbeitsplätze in Europa. Erst ihre Werkstoffe und Produkte ermöglichen die Umsetzung der europäischen Klima- und Energieziele. Zugleich ist die Zukunftsperspektive der NE-Metallindustrie maßgeblich durch die hohen Energiekosten in Europa bedroht. Daran hat die europäische Klimapolitik einen maßgeblichen Anteil. Unsere Industrie kann die Zusatzkosten aus dem Emissionshandel, der Förderung erneuerbarer Energien und zur Steigerung der Energieeffizienz im globalen Wettbewerb nicht an den Endverbraucher weitergeben, da die Metallpreise weltweit einheitlich an Rohstoffbörsen (vor allem der London Metal Exchange) gebildet werden.

2. Größte Herausforderungen bei dem aktuell geltenden Rechtsrahmen

Kernaussage: Inkonsistenzen zwischen Klima- und Energiepolitik müssen gelöst werden, da diese sich durch weiter steigende Energiekosten nachteilig auf die industrielle Wettbewerbsfähigkeit auswirken.

Im Sinne einer ausgewogenen Politik sind die energie- und klimapolitischen Ziele wieder ins Gleichgewicht mit anderen prioritären Zielen der EU zu bringen.

- Erstens hat die Finanz- und Wirtschaftskrise offenbart, welche wichtige Rolle die Industrie beim Voranbringen von Wachstum, Arbeitsplätzen und Wohlstand spielt.
- Zweitens profitieren Industrie- und Schwellenländer von einem wachsenden Energiepreisvorteil gegenüber der EU. Ein gutes Beispiel hierfür ist die USA, die mit der Förderung von Schiefergas unerwartete Preissenkungen für Gas und Strom erreicht haben. Dies

stärkt die US-Wirtschaft, insbesondere die energieintensiven Industrien, als Standort für neue Investitionen.

- Drittens muss Europa die weiteren Aspekte der politischen Wechselwirkungen bei der Gestaltung eines neuen Rahmens einbeziehen. Der Fokus darf nicht allein auf dem Klimawandel und der Energie liegen, er sollte auch die Industriepolitik, Wettbewerbsfähigkeit, Steuern, Handel, Wettbewerbspolitik und F&E abdecken.
- Viertens hat sich als zentrales Problem der 20-20-20-Ziele herausgestellt, dass die drei Ziele ohne Priorisierung nebeneinander stehen und sich in ihrer Zielerreichung gegenseitig beeinflussen. Dies wurde bislang vollkommen außer Acht gelassen. So haben Fortschritte bei der Energieeffizienz oder beim Ausbau erneuerbarer Energien zwangsläufig Auswirkungen auf den Emissionshandel und umgekehrt.

Die drei größten Herausforderungen der EU bei der Gestaltung des neuen politischen Rahmens:

- A. Hohe Energiepreise in der EU.** Eine zuverlässige und preiswerte Energieversorgung für industrielle Verbraucher ist essentiell für die Aufrechterhaltung einer wettbewerbsfähigen Industrie in Europa. Energie ist ein sehr wichtiger Kostenfaktor für die NE-Metallindustrie. Die Energiekosten liegen durchschnittlich bei rund 25 % im Verhältnis zur Bruttowertschöpfung. In einigen Bereichen machen die Energiekosten bis zu 50 % der gesamten Produktionskosten aus. Um die Lücke zwischen Europa und anderen Standorten in Bezug auf die Energiepreise zu schließen, ist besonderes Augenmerk auf Ausgleichsmechanismen für strom- und handelsintensive Branchen zu legen. Das Strommarktdesign ist an die Wettbewerbsanforderungen stromintensiver Industrien anzupassen.
- B. Fragmentierung der EU-Energiemärkte.** Obwohl die **gegenseitige Abhängigkeit** zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Energie in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht noch nie sehr stark war, bleibt die Koordinierung der nationalen Energiepolitik **schwach**. Der Energiemix liegt bisher in weitgehend nationaler Verantwortung. Aufgrund der zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeit der europäischen Energiemärkte, besonders beim Strom, hat die Umsetzung nationaler Energiestrategien und -maßnahmen in einem Mitgliedstaat Auswirkungen auf andere EU-Länder. Die Förderung erneuerbarer Energien offenbart diesen Schwachpunkt sehr deutlich.
- C. Mangelnde Kohärenz der EU-Politik.** Bei der Konzeption der neuen Klima- und Energiepolitik besteht der Bedarf für ein besseres Verständnis der Wechselwirkungen zwischen den Instrumenten. Derzeit verursacht die kumulative Wirkung des Emissionshandelssystems mit der Förderung erneuerbarer Energien und der Steigerung der Energieeffizienz widersprüchliche Anreize und hohe Kosten.

Aktuell wird beraten, den zurzeit niedrigen CO₂-Zertifikatspreis künstlich zu verteuern, indem – zunächst temporär, später möglicherweise endgültig – Zertifikate aus dem Markt genommen werden sollen (Backloading oder Set Aside), obwohl das Erreichen des CO₂-Reduktionsziels nicht gefährdet ist. Der geplante Eingriff in das Emissionshandelssystem ist ein Paradebeispiel dafür, wie Klimaschutz durch Zielkonflikte unnötig verteuert wird und die Unternehmen Mehrfachbelastungen erfahren.

3. Entwurf eines Rahmens für die Energie- und Klimapolitik 2030

Kernaussage: Die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie ist gleichrangig zu den Zielen der Klima- und Energiepolitik zu verankern. Es liegt im gemeinsamen europäischen Interesse, als energiepolitisches Ziel die Kluft zwischen den Energiekosten der energie- und handelsintensiven Industrien in der EU und ihren globalen Wettbewerbern zu verringern.

Bei der Gestaltung der neuen Klima- und Energiepolitik schlägt die NE-Metallindustrie folgende Designelemente vor:

Allgemeine Elemente

- A. Bei der Schaffung eines neuen Rahmens für die Energie- und Klimapolitik ist die kumulative Wirkung aller Maßnahmen und Rechtsvorschriften zu berücksichtigen, die Auswirkungen auf die **globale Wettbewerbsfähigkeit** der energieintensiven Industrien hat (z. B. Steuer-, Handels-, Wettbewerbs-, Umwelt- oder Innovationspolitik).
- B. Die NE-Metallindustrie ist bereit, strukturelle Anpassungen der Klimaschutzinstrumente zu unterstützen, wenn diese gleichzeitig Maßnahmen zum angemessenen Schutz der industriellen Wettbewerbsfähigkeit Europas umfassen. Bestehende Entlastungstatbestände für die energieintensiven Industrien stehen nach geltendem Recht immerwährend auf dem Prüfstand (z.B. Revision der Carbon Leakage Liste) und sind nur für begrenzte Zeiträume planbar (z.B. EEG-Entlastung). Diese Situation verhindert Investitionen und damit zukünftige Produktion. Um die EU-Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, müssen **stabile Entlastungstatbestände** geschaffen werden, gerade vor dem Hintergrund des hohen Umweltschutzniveaus europäischer Anlagen. Dies erfordert auch, die Neuformulierung des Energie- und Umweltbeihilfenrahmens zu nutzen, um Kompensationsmechanismen oder Ausnahmetatbestände für energieintensive Industrien im internationalen Wettbewerb auf eine beihilferechtlich feste und harmonisierte Grundlage zu stellen.

Ziele

Die NE-Metallindustrie schlägt vor:

- A. Rechtlich verbindliche Klimaziele für die CO₂-Emissionsreduktionen müssen von rechtlich **verbindlichen Ausgleichsmechanismen** für energieintensive Industrien begleitet werden, sofern diese dem Risiko Carbon Leakage ausgesetzt sind. Dabei sind direkte und indirekte Kosten des Emissionshandels nach Maßgabe der aktuellen Produktionsmenge auszugleichen.
- B. Zusätzliche Kosten für die **Förderung erneuerbarer Energien** oder der **Energieeffizienz** sollten von Maßnahmen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Industrien, die dem Risiko Carbon Leakage ausgesetzt sind, begleitet werden. Die **Regeln für staatliche Beihilfen** sind entsprechend anzupassen, um eine allgemeine Herausnahme solcher Kosten für diese Industrien zu ermöglichen.
- C. Verbindliche Maßnahmen für die **Wettbewerbsfähigkeit der Industrie**, um einen Anteil der industriellen Wertschöpfung von 20 % am Bruttoinlandsprodukt der EU bis 2020 zu

erreichen, müssen gestärkt und verbessert werden, bis im globalen Maßstab gleiche Wettbewerbsbedingungen erreicht sind.

- D. Die **CO₂-Reduktion** sollte das **Leitziel** des klima- und energiepolitischen Rahmens für 2030 bilden. Mit Blick auf den Klimaschutz ist dies der entscheidende Hebel. Je klimaschonender die Energieversorgung wird, desto weniger relevant ist dann die Frage der Energieeinsparung. Folglich sind weder der Ausbau erneuerbarer Energien noch die Steigerung der Energieeffizienz ein Selbstzweck, sondern als Mittel zum Zweck des Klimaschutzes dem Leitziel der Treibhausgasminderung unterzuordnen.
- E. Ein neues EU-Ziel für den Ausbau **erneuerbarer Energien** bis 2030 sollte erst dann erwogen werden, wenn die grundsätzlichen Fragen der System- und Marktintegration gelöst sind. Die Vorranginspeisung und die von der räumlichen und zeitlichen Nachfrage entkoppelte feste Vergütung verhindern die Marktintegration und führen zu immer höheren Energiekosten. Zur Kostendämpfung und Vermeidung von Fehlinvestitionen, ist zunächst ein EU-weit harmonisiertes Fördersystem nötig. Die Förderung sollte sich auf die **Technologieentwicklung** konzentrieren. Markteinführungssubventionen können nur als Übergangslösung angelegt sein; das Ziel ist ein marktwirtschaftliches Stromsystem. Einige erneuerbare Technologien sind bereits jetzt oder in Kürze soweit ausgereift und sollten daher aus der Förderung herausgenommen werden.
- F. Für **2030** sollte **kein verbindliches Ziel zur Energieeinsparung** oder die erneute Festlegung einer festen Einsparquote (wie in der neuen Energieeffizienz-Richtlinie) definiert werden. Der Emissionshandel und die Förderung erneuerbarer Energien senken die Klimawirkung des Energieverbrauchs. Zugleich liegt das Engagement der NE-Metallindustrie und anderer Industrie- und Wirtschaftszweige zur Steigerung der Energieeffizienz im eigenen Interesse. Starre Vorgaben übergehen die notwendige Unterscheidung zwischen dem relativen Ziel einer Steigerung der Energieeffizienz und dem absoluten Ziel einer reinen Einsparung von Energie. Anders als die Steigerung der Energieeffizienz ist die absolute Energieeinsparung volkswirtschaftlich kein erstrebenswertes Ziel und sollte deshalb für 2030 in keinem Fall erwogen werden. Ein absolutes Energieeinsparziel hemmt Wachstum (insbesondere dort, wo die Energieeffizienz bereits hoch ist) und widerspricht der EU-Agenda zur Reindustrialisierung. Ziel muss es stattdessen sein, die Energieeffizienz kostenminimal zu steigern. Für weitere Fortschritte in der NE-Metallindustrie sind eine langfristige Planungs- und Investitionssicherheit am Standort Europa unverzichtbare Voraussetzung.
- G. Die **Energieversorgungssicherheit** ist als Kernziel der EU-Klima- und Energiepolitik zu verankern. Eine sichere Versorgung mit Strom und Gas ist für die energieintensive Wirtschaft von herausragender Bedeutung. Der Ausbau erneuerbarer Energien hat Auswirkungen auf die Stromversorgung, die derzeit nicht ausreichend berücksichtigt werden. Zur Gewährleistung einer sicheren Stromversorgung muss zum einen ausreichende Erzeugungskapazität vorhanden sein, um die Stromnachfrage jederzeit und an jedem Ort decken zu können. Zum anderen muss das Stromnetz eine sichere Versorgung gewährleisten. Hier sollte der Regulierungsrahmen klare Ziele im Bereich der Versorgungsqualität (Netzzuverlässigkeit, Spannungsqualität) vorgeben.

Emissionshandelssystem

Die NE-Metallindustrie schlägt vor:

- A. **ETS als Leitinstrument der Klimapolitik.** Solange es Ziel der europäischen Politik ist, den Ausstoß von CO₂ mit einem Preis zu versehen, sollte das EU-weit einheitlich angewandte Emissionshandelssystem als marktwirtschaftliches Leitinstrument zur kosteneffizienten Reduzierung von Treibhausgasen erhalten bleiben. Um wirksam zu sein, ist es notwendig, die Rahmenbedingungen für eine vierte Handelsperiode möglichst frühzeitig durch ein stabiles und vorhersehbares Minderungsziel festzulegen.
- B. Festlegung **langfristiger, transparenter und berechenbarer Strukturen und Regeln.** Eine solche Struktur könnte Marktprozesse oder eine neue Management-Stelle umfassen und mittels eines raschen Gesetzgebungsverfahrens in Kraft gesetzt werden.
- C. Voller **Ausgleich der Kosten direkter und indirekter Emissionen** für alle Branchen, deren Produktpreise auf Rohstoffbörsen gebildet werden, durch **kostenfreie Zuteilung** bis weltweit gleichwertige Wettbewerbsbedingungen erreicht sind. Die kostenfreie Zuteilung sollte auf dem **tatsächlichen Output** basieren und **Benchmarks** unterliegen. Die Menge dieser Zertifikate für den Zeitraum nach 2020 sollte als Angelegenheit höchster Priorität vereinbart werden. Nur auf diese Weise kann die Planungs- und Investitionssicherheit für langfristige Investitionen in energieintensiven Industrien garantiert werden.
- D. Gewährleistung eines vorhersehbaren **langfristigen Rechtsrahmens** ohne ad hoc-Eingriffe. Die Handelsperiode sollte auf 10-15 Jahre verlängert werden. Das Emissionshandelssystem ist mit **regelgebunden Instrumenten zur Flexibilisierung** auszustatten.
- E. Neue politische Maßnahmen zur CO₂-Reduktion müssen mit **gleichen Verpflichtungen** anderer Regionen in Form einer international verbindlichen Vereinbarung verknüpft werden, um für Unternehmen im weltweiten Wettbewerb **gleichwertige Bedingungen** zu schaffen. Zwischenzeitlich sollte die stromintensive Industrie in Europa von den Auswirkungen der EU-Politik auf die Wettbewerbsfähigkeit abgeschirmt werden.

Energiepolitik

Die NE-Metallindustrie schlägt vor:

- A. Gewährleistung **langfristig sicheren Energieversorgung** zu weltweit wettbewerbsfähigen Kosten für industrielle Verbraucher. Die Versorgungssicherheit ist an quantitativen Kriterien zu messen und regelmäßig zu überwachen, insbesondere in Bezug auf Strom und Gas, unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten (z.B. Ausstieg aus der Kernenergie in Deutschland). Die anstehenden Investitionsentscheidungen für die Jahre 2030 bis 2050 benötigen einen stabilen Rahmen. Das **Marktdesign** spielt eine entscheidende Rolle, um die Bedürfnisse für Investitionen auf der Angebots- und **Nachfrageseite** zu berücksichtigen.
- B. Bei der Gestaltung der zukünftigen Energiepolitik sollte **die finanzielle Unterstützung für marktreife Stromerzeugungstechnologien schrittweise auslaufen.** In der Zwischenzeit sollten Instrumente geschaffen werden, die industrielle Verbraucher im interna-

tionalen Wettbewerb gegen Kostenbelastungen aus der Förderung erneuerbarer Energien und der möglichen Etablierung von Kapazitätsmechanismen zur Förderung der konventionalen Stromerzeugung schützen. Zugleich müssen sich erneuerbare Energien im Wettbewerb bewähren.

- C. Entwicklung eines Rahmens, der eine **wettbewerbsfähige Preisgestaltung** im Rahmen **langfristiger Verträge** ermöglicht. Im Energiebinnenmarkt sind keine Langfristverträge für industrielle Verbraucher vorgesehen. Darüber hinaus reduzieren die Risiken aus der Klimapolitik (Risikofaktoren wie der Emissionshandel und Back-up-Kapazitätszahlungen) das Interesse der Erzeuger, neue Langfristverträge zu schließen. Es sollten Richtlinien entwickelt werden, die Erzeugern und Verbrauchern Anreize schaffen, langfristige Investitionsentscheidungen zu treffen. Einschränkungen bei langfristigen Verträgen sind besonders für die energieintensiven Industrien problematisch. Die Eingrenzung der Dauer langfristiger Verträge oder die Einführung einer Möglichkeit des Wiederausstiegs vermindert die Möglichkeit eines langfristig planbaren Stromkostenniveaus.

Gewährleistung weltweiter Wettbewerbsfähigkeit

Die NE-Metallindustrie schlägt vor:

- A. **Bestätigung der globalen Wettbewerbsfähigkeit** der energieintensiven Branchen als gemeinsames Interesse für die Zukunft der EU.
- B. **Ziele und wirksame Mechanismen** müssen geschaffen werden, um den Verlust der Wettbewerbsfähigkeit durch hohe Energiekosten in Europa und die Auswirkungen der klimapolitischen Vorschriften aufzufangen. In diesem Zusammenhang sollte die EU die Energiepreise der Industrie (Gas, Strom, Kohle) untersuchen und mit den Preisen der größten globalen Konkurrenten vergleichen. Es wird entscheidend sein, die Energiepreisunterschiede zwischen Europa und anderen Teilen der Welt zu überwachen, um ausgewogene energiepolitischen Ziele zu erreichen. Ausgleichs-Mechanismen sollten, wann immer möglich, auf EU-Ebene etabliert werden.
- C. **Staatliche Beihilfen-Regelungen** sollten den Schutz der internationalen **Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie als Ziel von gemeinsamem Interesse** darstellen. Die EU sollte den laufenden Prozess zur Neuformulierung der Energie- und Umweltbeihilfen nutzen, um die Regelungen zu vereinfachen und die Mitgliedstaaten verpflichten, energieintensive Industrien (EU-weit) von Umlagen und anderen Kosten zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien zu entlasten. Die Leitlinien sollten eine Regelung enthalten, dass Branchen, deren Produktpreise auf globalen Börsen gebildet werden und die als Preisnehmer agieren und daher die Kosten nicht an ihre Kunden weiterzugeben können, automatisch eine Entlastung erhalten.
- D. **Nationale Steuersysteme**, die im gemeinsamen Markt und global die Wettbewerbsfähigkeit schwächen und Doppelbelastungen hervorbringen, sollten vermieden werden. Die EU sollte sicherstellen, dass ein stark harmonisiertes System geschaffen wird, in dem die Mitgliedstaaten keine Regelungen weit oberhalb der Mindestbesteuerung erlassen.

4. Schlussfolgerung

Europa kann seine globale Führungsrolle nur wahrnehmen, sofern die EU die **Wettbewerbsfähigkeit ihrer Industrie und das Erreichen der Klimaschutzziele** gewährleisten kann. Wenn beides nicht gleichermaßen gewährleistet ist, geht die Vorbildfunktion europäischer Politik verloren.

Carbon Leakage beginnt bereits, wenn Investitionen für den europäischen Markt an Standorten außerhalb Europas erfolgen. Daher sind bei der Zielformulierung und der Ausgestaltung der Instrumente europäischer Klima- und Energiepolitik die Investitionszyklen zu berücksichtigen. Wenn die EU eine kohlenstoffarme Wirtschaft bis 2050 vorsieht, müssen alle relevanten Investitionen **jetzt** geplant werden. Um neue **kohlenstoffarme Investitionen** in Europa anzuregen, ist es darüber hinaus wichtig, die wirtschaftliche **Lebensfähigkeit der NE-Metallindustrie in Europa** zu gewährleisten.

Wir appellieren an die politischen Entscheidungsträger, sich die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrien zum Ziel zu machen und die Gesetzgebung entsprechend zu gestalten. Beim neuen politischen Rahmen sollte die EU einen globalen Ansatz in Betracht ziehen und die Auswirkungen der Produktionsverlagerung energieintensiver Industrien an Standorte außerhalb Europas einschließlich der **CO₂-Emissionen importierter Grundstoffe** berücksichtigen.

Die NE-Metallindustrie ist bestrebt, weiterhin **in Europa Werkstoffe** und Produkte **für eine kohlenstoffarme Gesellschaft** zu produzieren. Wir können in Anlagen investieren, die unseren Energieverbrauch reduzieren, neue Produkte entwickeln, die den Energieverbrauch senken, oder verbesserte Produkte für erneuerbaren Energien bereitstellen. Um diese Investitionen für unsere Branche zu tätigen, benötigen wir wettbewerbsfähige, vorhersehbare und langfristige Rahmenbedingungen.

Berlin, 2. Juli 2013

WirtschaftsVereinigung Metalle e. V.

Wallstraße 58/59

10179 Berlin

Tel: 030-726207-182

E-Mail: niese@wvmetalle.de