

**Grünbuch**  
**„Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“:**  
**VIK-Stellungnahme**

1. Juli 2013

---

Am 27. März 2013 hat die Europäische Kommission ein Grünbuch mit dem Titel „Ein Rahmen für die Klima- und die Energiepolitik bis 2030“ verabschiedet. An der damit eingeleiteten öffentlichen Konsultation beteiligt sich der VIK mit dieser Stellungnahme gern.

**Kernaussagen des VIK**

- Der Erhalt der EU-Wettbewerbsfähigkeit muss ins Zentrum der EU-Politik bis 2030 rücken. Hierfür ist eine ernsthafte Zielsetzung untermauert mit wirksamen Maßnahmen nötig, die u.a. folgende Punkte berücksichtigen sollten:
  - Die EU-Zielsetzungen müssen wirtschaftlich machbar sein.
  - Die unilaterale Kostenbelastung muss verringert werden.
  - Die Entlastungstatbestände zur Kompensation der unilateralen Kosten für Industrien im internationalen Wettbewerb müssen beihilferechtlich möglich sein und verlässlich ausgestaltet werden.
- Der Instrumentenmix muss grundsätzlich überarbeitet und ggf. bereinigt werden mit dem Ziel der Kosteneffizienzsteigerung.
- Ein EU-weites CO<sub>2</sub>-Minderungsziel bis 2030 sollte - ohne internationales Klimaabkommen - bottom-up auf dem technisch und wirtschaftlich Leistbaren basieren.
- Das Design des Emissionshandels (EHS) muss so reformiert werden, dass Produktionsverlagerungen auch bei höheren CO<sub>2</sub>-Preisen effektiv verhindert werden.
- Ein absolutes Energieeinsparziel sollte nicht vereinbart werden.
- Die Fördermaßnahmen für Erneuerbare Energien (EE) sollten kurzfristig EU-weit harmonisiert bzw. so weit wie möglich angeglichen werden. In einem zweiten Schritt sollte ein einheitliches europäisches Instrument geprüft werden, das sich von staatlich festgelegten Prämien verabschiedet und wettbewerblich ausgestaltet ist.

#### 4.1. Allgemeine Fragen

- a) *Welche Erfahrungen aus dem energie- und klimapolitischen Rahmen bis 2020 und dem derzeitigen Stand des Energiesystems der EU sind für die Gestaltung des Politikrahmens bis 2030 am wichtigsten?*
- Die drei Pfeiler der EU-Energie- und Klimapolitik – Nachhaltigkeit, Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit – müssen gleichermaßen gelten und neu ausbalanciert werden. Während das Ziel der Nachhaltigkeit vor allem unter Umwelt- und Klimaschutzgesichtspunkten mit verbindlichen Zielen und Instrumenten unterfüttert worden ist, ist dies für die anderen Ziele nicht der Fall, was diese massiv ins Hintertreffen gebracht hat. Dieses Ungleichgewicht muss korrigiert werden. Das EU-Ziel den industriellen Beitrag zum BIP auf 20% zu erhöhen, ist ein Anfang dafür, **Wettbewerbsfähigkeit ins Zentrum der Politik bis 2030 zu rücken** und diesbezüglich die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.
  - Die **Kostenbelastung der EU-Energie- und Klimapolitik** hat signifikante **Auswirkungen auf die EU-Wettbewerbsfähigkeit**. Die Anhäufung von Maßnahmen hat zu starken Kostensteigerungen u.a. für Stromverbraucher geführt. Das betrifft alle Strompreiselemente, u.a. die Kosten für die Commodity, für deren Transport, für die EE-Förderung und für die Zertifikate des EU-Emissionshandels. Dies schafft eine Situation mit starken Wettbewerbsnachteilen gegenüber globalen Wettbewerbern. Das ist nicht ohne Folgen geblieben. In Zeiten einer ökonomischen Krise können solche Wettbewerbsnachteile nicht kompensiert werden und so ist seit Beginn der Krise die Beschäftigung im produzierenden Gewerbe um fast 11 % gesunken. Fast 4 Mio. industrielle Arbeitsplätze gingen in der EU verloren. Hier sollte bis 2030 **gegen gesteuert werden**:
    - Da die EU-Vorreiterrolle in der Klimaschutzpolitik kaum Nachahmer gefunden hat, bleibt der Kostenabstand zu anderen Teilen der Erde bestehen oder ist sogar gewachsen. Diese Situation kann ohne großen Schaden (durch Standortschließungen und Carbon Leakage) nicht bis 2030 fortgeführt werden. Daher müssen **weitere signifikante unilaterale Kosten vermieden werden**.<sup>1</sup>
    - Derzeit sind die CO<sub>2</sub>-Minderungskosten durch die nationalen Fördersysteme zum Ausbau Erneuerbarer Energien (EE) künstlich erhöht worden, da marktwirtschaftliche Mechanismen außer Kraft gesetzt wurden (s. 4.3.a). Die **Kosteneffizienz und Wirtschaftlichkeit der europäischen und nationalen Instrumente** zur Erreichung der EU-Ziele muss in den Vordergrund rücken.
    - Das Nebeneinander von Emissionshandelssystem und nationaler EE-Förderung ist ein Grund dafür, dass die EU-Kommission die Notwendigkeit sieht, im Emissionshandel nachzusteuern (s. *Backloading*-Diskussion und *Carbon Market Report*). Die Unsicherheit über die Rahmenbedingungen und die Kostenbelastung, die dies schafft, machen Investitionsentscheidungen in Europa unmöglich. Um eine langfristige Planungssicherheit für Investitionen zu schaffen, müssen solche Diskussionen durch eine **bessere Abstimmung der Instrumente zur Erreichung der EU-Klimaschutzziele** vermieden werden.
    - Bestehende Entlastungstatbestände zur Kompensation der Kosten für die Industrie stehen immerwährend auf dem Prüfstand (z.B. Revision der *Carbon Leakage* Liste; Beihilfeverfahren §19 NEV). Unternehmen müssen immer höhere

<sup>1</sup> Sollte sich die EU für weitere unilaterale Klimaschutzmaßnahmen entscheiden, müssen robuste Mechanismen gegen Produktionsverlagerungen vorgesehen werden, um die EU Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

Risiken für den Fall des Wegfalls von bestehenden Entlastungstatbeständen in ihren Investitionsentscheidungen berücksichtigen. Diese Situation verhindert Investitionen und damit zukünftige Produktion. Um die EU-Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, müssen daher **stabile Entlastungstatbestände** geschaffen werden. Dies erfordert auch, dass die **EU-Beihilfeleitlinien** so ausgestaltet werden, dass Kompensationsmechanismen oder Ausnahmetatbestände für Industrien im internationalen Wettbewerb erlaubt sind (s. 4.4.a).

- **Das momentane Design des Emissionshandels (EHS) hat entscheidende Defizite**, die in einer **EHS-Reform** behoben werden müssen. Einerseits hat das **statische Design** – ohne Reaktionsmöglichkeiten auf die tatsächliche Nachfragesituation - entscheidend zum **CO<sub>2</sub>-Preisverfall** beigetragen und damit zur Diskussion über Nachsteuerungen, die Planungsunsicherheit schaffen. Andererseits sind die **Mechanismen zur Verhinderung von Produktionsverlagerungen inadäquat** – auch wenn dieses bei den derzeitigen CO<sub>2</sub>-Preisen noch nicht offensichtlich ist (s. 4.4.a).
- Der Ausbau **Erneuerbarer Energien** (EE) schreitet in den EU-Mitgliedstaaten mit sehr unterschiedlichem Tempo voran. In Mitgliedstaaten, in denen bereits ein signifikanter Teil der Stromproduktion aus EE erzeugt wird, stellen sich wichtige Fragen, die die Politik dringend beantworten muss:
  - Wie muss der (zukünftige) Strommarkt gestaltet sein, der eine signifikante Strommenge aus EE integriert und gleichzeitig Netzstabilität und Versorgungssicherheit gewährleistet?
  - Wie können die EE-Ziele kosteneffizient erreicht werden?
  - Wie müssen die Fördermaßnahmen ausgestaltet sein, damit eine Überforderung vermieden und eine schnellst mögliche Wirtschaftlichkeit angestrebt wird?
  - Wie können der EE-Ausbau und der Netzausbau synchronisiert werden?
  - Wie kann die Geschwindigkeit des EE-Ausbaus in den EU-Mitgliedstaaten synchronisiert werden?
- Die Erfahrung zeigt, dass **die Integration der europäischen Energiemärkte noch nicht gelungen ist**. Die erhofften Resultate in Form eines stärkeren Wettbewerbs bei der Energieversorgung und damit einhergehend günstige und wettbewerbsfähige Strom- und Gaspreise für die europäische Industrie sind nicht eingetreten. Das Gegenteil ist der Fall. Die Strom- und Gaspreise in anderen Teilen der Welt sind signifikant niedriger als in der EU, zusätzlich verstärkt durch staatliche Kostenbelastungen in Europa, die Wettbewerber außerhalb Europas nicht zu tragen haben. Auch innerhalb Europas weisen die Strom- und Gaspreise deutliche Spreizungen auf, so dass von einem einheitlichen Binnenmarkt weiterhin nicht die Rede sein kann. Der zur Integration der nationalen bzw. regionalen Märkte erforderliche Ausbau von grenzüberschreitenden Netzkapazitäten lässt weiter auf sich warten und behindert so den grenzüberschreitenden Handel. **Der Binnenmarkt muss so schnell wie möglich vollendet werden.**

## 4.2. Zielvorgaben

- a) *Mit welchen Zielvorgaben für den Zeitraum bis 2030 könnten die klima- und energiepolitischen Ziele der EU am wirkungsvollsten unterstützt werden? Auf welcher Ebene sollten sie umgesetzt werden (EU, Mitgliedstaaten oder Sektoren) und inwieweit sollten sie rechtsverbindlich sein?*

- **Der VIK unterstützt ein EU-weites CO<sub>2</sub>-Minderungsziel bis 2030, wenn diese Verpflichtung mit einer Reform des EHS einhergeht**, die robuste Mechanismen zur Vermeidung von Produktionsverlagerungen einführt (s. 4.4.a). **Die Höhe des EU-CO<sub>2</sub>-Minderungsziels muss dabei von den globalen Entwicklungen abhängig gemacht werden, physikalisch erreichbar und wirtschaftlich umsetzbar sein.** Im Fall eines internationalen Klimaabkommens mit vergleichbarer Kostenbelastung der energieintensiven Industrien<sup>2</sup> kann das EU-Ziel top-down auf Basis der globalen Verpflichtungen beschlossen werden. **Ohne internationales Klimaabkommen muss das EU-Minderungsziel bottom-up auf dem technisch und wirtschaftlich Leistbaren basieren.** Das heißt die Zielsetzung darf nicht allein auf Klimaschutzpolitischen Überlegungen basieren, sondern muss auch die EU-Wettbewerbsfähigkeit im Blick haben. Dies erfordert eine detaillierte Analyse der CO<sub>2</sub>-Minderungsmöglichkeiten und -kosten. Dieser Prozess sollte transparent gestaltet werden.
- Die Politik verfolgt neben dem Ziel der CO<sub>2</sub>-Reduktion auch den Ausbau Erneuerbarer Energien, der in den EU-Mitgliedstaaten derzeit in sehr unterschiedlichen Geschwindigkeiten voranschreitet. Vor diesem Hintergrund präferiert VIK eine **Zielsetzung auf EU-Ebene für den EE-Ausbau**, die den Ausgleich der unterschiedlichen nationalen Geschwindigkeiten anstrebt. Entscheidend ist für den VIK, dass ...
  - ... ein solches EU-Ziel mit einer **adäquaten Harmonisierung der EE-Fördermaßnahmen** einhergeht, denn nur dann kann ein solches Ziel der Zersplitterung des EU-Binnenmarkts durch nationale Fördersysteme entgegenwirken.
  - ... die Zielsetzung **wirtschaftlich machbar** ist. Hier sollte über eine maximale Gesamtfördersumme nachgedacht werden.
  - ... ein **kosteneffizienter Pfad zur Zielerreichung** gewählt wird. Dies erfordert die Umgestaltung des derzeitigen Instrumentenmixes; hier sollte auch über grundsätzlich neue Wege nachgedacht werden (s. 4.3.a).
- **Ein absolutes Energieeinsparziel muss vermieden werden**, da ein solches Wachstum hemmt und begrenzt (insbesondere dort, wo die Energieeffizienz bereits hoch ist) und daher nicht mit der EU-Agenda zur Reindustrialisierung vereinbar ist. **Ziel muss es stattdessen sein, die Energieeffizienz zu steigern** – dort, wo kosteneffiziente Potentiale vorhanden sind.
- Die EU-Kommission sollte vorsehen, auch die anderen Pfeiler der EU-Energiepolitik – **Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit** – mit **verbindlichen Zielen** zu untermauern.
- b) *Sind bei den derzeitigen Zielvorgaben für die Zeit bis 2020 Widersprüche aufgetreten? Wenn ja, wie könnte eine größere Kohärenz der potenziellen Zielvorgaben für das Jahr 2030 gewährleistet werden?*
- Der Einfluss der Förderung erneuerbarer Stromerzeugung, die nicht an wirtschaftlichen Aspekten ausgerichtet ist, auf die Entwicklung des EU-Strombinnenmarktes wurde lange Zeit unterschätzt oder sogar gänzlich übersehen. Nun aber sind die Auswirkungen mehr als deutlich. Die **nationale Förderung von EE führt zu einer Zersplitterung der Strommärkte** und wirkt so dem Binnenmarktgedanken in vielfacher Hinsicht entgegen. Kurzfristig, d.h. bereits vor 2020, sollten die **EE-Fördermaßnahmen EU-weit**

<sup>2</sup> Hierfür sind die nationalen Umsetzungsmaßnahmen entscheidend.

**harmonisiert** bzw. so weit wie möglich angeglichen werden, um die Vollendung des EU-Energiebinnenmarkts und den weiteren EE-Ausbau miteinander vereinbar zu machen.

- Der derzeitige Instrumentenmix zur Erreichung der 20-20-20 Ziele ist nicht kosteneffizient. Darüber hinaus muss das Nebeneinander sich beeinflussender Instrumente bereinigt und harmonisiert werden, um mehr Planungssicherheit zu schaffen. Der 2030-Rahmen sollte diese Defizite korrigieren.
- c) *Sind Zielvorgaben für Teilsektoren wie Verkehr, Landwirtschaft und Industrie sinnvoll und wenn ja, welche? Muss z. B. im Verkehrssektor trotz der bereits festgelegten CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge ein Anteil an erneuerbaren Energien als Ziel vorgegeben werden?*

Alle Sektoren sollten sich an den Klimaschutzanstrengungen beteiligen; daher sind verpflichtende CO<sub>2</sub>-Minderungsziele für Nicht-EHS Sektoren sinnvoll, um auch die Minderungspotentiale in diesen Sektoren zu erschließen und die damit verbundenen Kosten auf alle Sektoren gleichmäßig zu verteilen. Andernfalls besteht das Risiko, dass Zusatzkosten aufgrund der Verfehlung des Gesamtzielkorridors allein den EHS-Sektoren abgeladen werden. Die Ziele sollten auf einer bottom-up Analyse der wirtschaftlichen Machbarkeit basieren.

- d) *Wie könnten die Zielvorgaben des Rahmens bis 2030 der wirtschaftlichen Tragfähigkeit und der zunehmenden Ausgereiftheit der Technologien stärker Rechnung tragen?*
- Um die **wirtschaftliche Tragfähigkeit** der EU-Klima- und Energiepolitik zu gewährleisten, ...
  - ... muss die **Kostenbelastung der Gesellschaft insgesamt** im Fokus der Politik stehen. Dazu sind Fördermaßnahmen insbesondere für EE so auszurichten, dass sie deren zeitnahe Wirtschaftlichkeit anstreben und eine Überförderung und Dauersubventionierung ausschließen (s. 4.3. a).
  - ... muss die **Wettbewerbsfähigkeit der Industrie** ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken.
- e) *Wie sollten die Fortschritte in anderen Bereichen der EU-Energiepolitik, z. B. der Versorgungssicherheit, bewertet werden, die nicht unter die Kernziele fallen?*
- Eine **sichere Versorgung mit Strom und Gas** zu international konkurrenzfähigen Preisen ist für eine gesunde EU-Wirtschaft **von herausragender Bedeutung**. Der **Ausbau erneuerbarer Energien hat Auswirkungen auf die Stromversorgung**, die derzeit nicht ausreichend berücksichtigt werden. Zur Gewährleistung einer sicheren Stromversorgung sind zwei Aspekte von besonderer Bedeutung:
  - Zum einen muss gewährleistet werden, dass auch in Zukunft **ausreichend Erzeugungskapazität** vorhanden ist, um die Stromnachfrage zu decken. Das heißt, es muss gewährleistet sein, dass auch in Phasen, in denen eine Stromeinspeisung aus z.B. Solar- und Windenergie nicht möglich ist, ausreichend plan- und steuerbare Erzeugungskapazität verfügbar ist. Hierzu müssen **EE stärker in die Pflicht genommen werden**, marktfähige und bedarfsgerechte Produkte anzubieten, und daneben bestehende **Flexibilitätsmöglichkeiten in den Bereichen konventioneller Erzeugung** und freiwilliger **marktbasierter Demand-Side-Reaktionen** genutzt werden.



- Zum anderen muss die Versorgungsqualität durch klare Ziele verbessert werden (z.B. im Bereich Netzzuverlässigkeit und Spannungsqualität). Es reicht bspw. nicht aus, Versorgungsunterbrechungen erst ab einer gewissen Zeitdauer zu berücksichtigen (derzeit ist in den meisten Mitgliedstaaten eine Erfassung ab 3 Minuten Dauer üblich). Bereits kürzere Störungen, bis hin zu kurzzeitigen Spannungsschwankungen im Millisekundenbereich, können bei industriellen Verbrauchern zu Produktionsausfällen mit erheblichen Folgekosten führen.
- Daneben ist die Entwicklung der **Energiekosten** für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrie von erheblicher Bedeutung. Der VIK begrüßt die Entscheidung des Europäischen Rats vom 22. Mai 2013, eine Untersuchung über die Energiepreise- und -kosten in den Mitgliedstaaten durchzuführen. Es muss der Versuch unternommen werden, im Nachgang zu dieser Untersuchung ein sinnvolles Ziel mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Grundstoffproduktionen zu ermitteln.

#### 4.3. Instrumente

- a) *Sind Änderungen anderer politischer Instrumente erforderlich, und welche Wechselwirkungen bestehen zwischen ihnen, auch zwischen EU- und einzelstaatlicher Ebene?*
- Das Nebeneinander von Emissionshandel (EHS) und Erneuerbaren-Förderung (EE) bei unzulänglicher Verzahnung dieser Instrumente, hat die **Kosten der CO<sub>2</sub>-Minderung für die Volkswirtschaft künstlich erhöht** - trotz niedriger CO<sub>2</sub>-Preise. Dies macht Klimaschutz insgesamt wenig effizient und die Akzeptanz in der Bevölkerung sinkt. **Die grundsätzliche Überarbeitung des Instrumentenmixes und ggf. die Instrumentenbereinigung mit dem Ziel der Kosteneffizienzsteigerung ist die wichtigste Herausforderung für den Rahmen der Energie- und Klimapolitik bis 2030.** Die Erschließung aller (v.a. der kostengünstigen) CO<sub>2</sub>-Vermeidungsoptionen sollte das Ziel sein.
  - Die Systematik der **EE-Förderung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten muss in einem ersten Schritt weitgehend harmonisiert** bzw. so weit wie möglich angeglichen werden, um vor allem eine europaweit effiziente Standortwahl statt nationaler Subventionswettläufe für erneuerbare Energien zu ermöglichen. In einem zweiten Schritt, d.h. für die Zeit ab 2020, sollte, ähnlich wie beim EHS, ein einheitliches europäisches Instrument zum Tragen kommen, das sich von staatlich festgelegten Prämien verabschiedet und wettbewerblich ausgestaltet ist. Insoweit bietet die Neuordnung des EHS für die vierte Handelsperiode (2020-2027) die Chance, zu prüfen, wie die Instrumente des Emissionshandels, der Förderung Erneuerbarer Energien und der Verbesserung der Energieeffizienz auf europäischer Basis aufeinander abgestimmt bzw. zusammengeführt werden können. Damit könnten auch **die durch die unterschiedlichen Fördersysteme in den Mitgliedstaaten entstandenen Wettbewerbsverzerrungen** innerhalb des Binnenmarktes beseitigt werden, insbesondere durch eine einheitliche, beihilfekonforme Sonderbehandlung der im internationalen Wettbewerb stehenden, energieintensiven Industrien.
  - Um die EE-Förderung kosteneffizienter zu gestalten, sollten u.a. folgende Punkte berücksichtigt werden:
    - Die EE-Förderung sollte als **Anschubfinanzierung** begriffen werden, die, degressiv ausgestaltet, über einen **begrenzten Zeitraum** die Entwicklung zur Marktreife unterstützt. Damit **EE nicht dauerhaft von Subventionen und Sonderregelungen abhängen** (wie z.B. Abnahmegarantie und

Einspeisevorrang), sollten die Fördermaßnahmen einen Auslaufzeitpunkt jeglicher Förderung vorsehen. EE müssen sich mittelfristig ebenso selbständig im Markt bewegen wie alle anderen Marktteure.

- Damit regenerative Energieträger einen nachhaltigen Beitrag zur Sicherung der Energieversorgung leisten können, müssen die **geographisch wertvollsten EE-Potentiale genutzt werden**.
  - Die EE-Standortwahl muss die Gesamtkosten berücksichtigen (d.h. inkl. Netzkosten).
  - **Der EE-Ausbau muss an die Netzentwicklung und die Möglichkeit der Marktintegration angepasst werden.** Dies erfordert Regeln zur besseren Integration fluktuierender Stromerzeugung (z.B. eigenständige Direktvermarktung) und Unterstützung von flexiblen Lösungen (Nutzung steuerbarer Lasten, Entwicklung von Speichermöglichkeiten, Abregelung auch von EE-Anlagen bei Netzengpässen, Sicherstellung ausreichender Back-Up-Kapazitäten).
- b) *Wie sollten spezifische Maßnahmen auf EU-Ebene und einzelstaatlicher Ebene definiert werden, um eine möglichst große Kosteneffizienz bei der Verwirklichung der klima- und energiepolitischen Ziele gewährleisten?*
- Das Ziel aller Maßnahmen muss sein, die Kosteneffizienz der Sektorpotentiale zu berücksichtigen und kostengünstige Sektorpotentiale mit Priorität zu heben.
  - **Spezifische Fördermaßnahmen** sollten soweit wie möglich **markt- und wettbewerbsorientiert** ausgestaltet sein (s. 4.3. a zu EE-Fördermaßnahmen).
- c) *Wie kann am wirksamsten eine Fragmentierung des Energie-Binnenmarkts verhindert werden, insbesondere im Hinblick auf die Förderung und Mobilisierung der erforderlichen Investitionen?*
- Um die Fragmentierung des Energiebinnenmarkts zu verhindern, müssen zeitnah Maßnahmen ergriffen werden:
    - Zunächst sollten die **EE-Fördermechanismen weitgehend harmonisiert** werden. In einem zweiten Schritt wäre ein die unterschiedlichen Klimaschutzstränge **zusammenführendes europäisches Politikinstrument** zu prüfen.
    - Der bedarfsgerechte Ausbau der grenzüberschreitenden Kapazitäten muss vorangetrieben werden.
    - Das Aufsplitten bereits integrierter Marktgebiete und Preiszonen sollte verhindert werden; stattdessen ist eine Erweiterung dieser Zonen anzustreben.
    - Die derzeit stark diskutierten **Kapazitätsmechanismen** müssen als EU-Thema behandelt und angegangen werden. Sollte sich ein Kapazitätsmechanismus tatsächlich als notwendig erweisen (wenn alle anderen Optionen ausgeschöpft sind, u.a. Lastmanagement, Speicher), wäre die Reservestellung (zum Beispiel Back-up-Kapazitäten) mit einem europäischen Ansatz einfacher zu lösen, weil schon wegen der in Europa unterschiedlichen Klimabedingungen weniger Reservekapazitäten notwendig sind, als es bei einem rein nationalen Ansatz der Fall wäre. Allerdings ist dies ggf. mit einem zusätzlichen Netzausbau in Einklang zu bringen. Hierzu gehört auch eine detaillierte Analyse, ob, und wenn ja, inwieweit hier eine staatliche Intervention überhaupt notwendig ist.

- d) *Welche Maßnahmen könnten ins Auge gefasst werden, um eine größtmögliche Kosteneffizienz weiterer Energieeinsparungen zu erreichen?*

Energieeffizienz sollte möglichst marktgetrieben angegangen werden. Allenfalls sind leichte staatliche Anreize als Unterstützung zu setzen. Verzichtet werden sollte auf starre absolute Zielvorgaben und Systeme mit hohem Bürokratieaufwand.

- e) *Wie können die Forschungs- und Innovationspolitik der EU die Umsetzung des Rahmens für den Zeitraum bis 2030 am wirksamsten unterstützen?*

Innovative Produkte, die durch den weltweiten Export zur Verminderung von Emissionen führen, sind die große Stärke der EU und ihrer fortschrittlichen Industrie. In Europa neu entwickelte energieeffiziente Produktionstechnologien kommen oft schon nach wenigen Jahren weltweit zum Einsatz (an außereuropäischen Produktionsstandorten von EU-Unternehmen, durch Joint-Ventures sowie die Vergabe von Lizenzen, leider aber auch durch unautorisierte Nachahmer). Wegen dieses **Multiplikationseffekts** ist die CO<sub>2</sub>-mindernde und ressourcenschonende Wirkung von energieeffizienten, in der EU entwickelten Produktionstechnologien nicht nur auf das geografische Gebiet der EU beschränkt. Ein **gesundes Investitionsklima** für die Energie- und CO<sub>2</sub>-effizient arbeitende EU-Industrie ist deshalb der Schlüssel für erfolgreichen EU-Klimaschutz in der Zukunft.

#### 4.4. Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit

- a) *Auf welche Elemente des klima- und energiepolitischen Rahmens sollte mehr Gewicht gelegt werden, um die Schaffung von Arbeitsplätzen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern?*

- Zentral für die Sicherung der EU-Wettbewerbsfähigkeit ist die **wirtschaftliche Machbarkeit der EU-Zielsetzungen** sowie die **Umgestaltung des Instrumentenmixes** (s. 4.2.a).
- Die anspruchsvollen Klimaschutzziele können nur mit der Akzeptanz der Bevölkerung erreicht werden. Hierfür ist die **Kosteneffizienz der Instrumente** entscheidend. Hier muss dringend nachgebessert werden.
- **Der Emissionshandel (EHS) muss dynamisch werden**, d.h. er muss auf Entwicklungen in der Wirtschaft reagieren. Außerdem müssen **die Regeln zur Verhinderung von Produktionsverlagerungen** so **verbessert werden**, dass CO<sub>2</sub>-Reduzierung und industrielle Aktivität sowie Wirtschaftswachstum in Europa wieder vereinbar werden - auch in Zeiten von hohen CO<sub>2</sub>-Preisen. Die momentanen Zuteilungsregeln für *Carbon Leakage* Sektoren setzen bei höheren CO<sub>2</sub>-Preisen klare Anreize zur Verlagerung von effizienter Produktion ins EU-Ausland – anstatt dies zu verhindern.<sup>3</sup> Außerdem werden Investitionen und Wachstum in Europa sehr erschwert.<sup>4</sup> Folgende Eckpunkte sind für eine solche Revision von zentraler Bedeutung:

- Freie Zuteilung auf Basis der tatsächlichen Produktionsmengen

<sup>3</sup> Wenn der CO<sub>2</sub>-Preis die Importkosten eines Produkts übersteigt, besteht ein durch die Richtlinie gesetzter Anreiz zur Verlagerung von bestehender Produktion ins EU-Ausland, da bis zu einem Produktionsrückgang von 49% keine Anpassung der Zuteilungsmenge vorgenommen wird, d.h. das Unternehmen kann die bei Verlagerung nicht benötigten CO<sub>2</sub>-Zertifikate verkaufen.

<sup>4</sup> Die momentanen Zuteilungsregeln für Kapazitätserweiterungen und Neuanlagen führen dazu, dass diese praktisch nie eine auskömmliche Zuteilung erhalten werden. Diese Unterausstattung erzeugt Zusatzkosten, die Investitionen und Wachstum in Europa erschweren.



- Festlegung der Benchmarks auf einem anspruchsvollen, technisch machbaren Level
- vollständige und planungssichere Kompensation indirekter CO<sub>2</sub>-Kosten

Darüber hinaus muss vor einer **Revision der Carbon Leakage Liste** geprüft werden, ob die Klimaschutzmaßnahmen in anderen Ländern tatsächlich zu einer vergleichbaren Kostenbelastung der energieintensiven Industrie führen, denn nur dann wären die Voraussetzungen zu einer möglichen Lockerung der *Carbon Leakage* Schutzmaßnahmen in der EU gegeben.

- **Das EU-Beihilferecht muss in angemessener Weise Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit in globalen Märkten berücksichtigen** und darf sich nicht ausschließlich auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des EU-Binnenmarktes beschränken. Hier ist insbesondere wichtig, dass die EU-Energie- und Wettbewerbspolitik (inklusive des Beihilferechts) den Erhalt bzw. die Ermöglichung von **Ausnahmeregelungen / Entlastungstatbeständen für energieintensive Industrien im internationalen Wettbewerb in der EU erlaubt**.
- b) *Welche Belege gibt es für eine Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen bei dem derzeitigen klima- und energiepolitischen Rahmen und kann diese quantifiziert werden? Wie kann dieses Problem innerhalb des Rahmens für die Zeit bis 2030 angegangen werden?*
- **Zurückgehende Investitionszahlen belegen, dass zukunftssichernde Finanzmittel immer mehr an der EU vorbei gelenkt werden und so Produktionsverlagerungen für die Zukunft unausweichlich werden**; auch wenn ein über lange Zeiträume niedrigere CO<sub>2</sub>-Preise bisher eine kurzfristige Verlagerung von Produktion weitgehend verhindert haben.
- Aufgrund der niedrigen CO<sub>2</sub>-Preise finden Produktionsverlagerungen heute weniger wegen der CO<sub>2</sub>-Kosten statt, sondern eher aufgrund des hohen Preisgefälles für Strom und andere Energien in der EU im Vergleich mit Wettbewerberländern. Dies Gefälle ist auch begründet durch die Klimaschutzpolitik der EU und die daraus erwachsenden, unilateralen Preiszuschläge für Verbraucher in der EU.
- Aber auch *Carbon Leakage* in Form von Investitionszurückhaltung / -verlagerung wird ab sofort wahrscheinlicher, da ...
  - ... die EU-Kommission u.a. durch die *Backloading*-Initiative und den *Carbon Market Report* demonstriert hat, dass sie gewillt ist, jederzeit in den Markt einzugreifen und einen markt- und konjunkturbedingt niedrigen CO<sub>2</sub>-Preis nicht akzeptiert.
  - ... die Schiefergas-Revolution in den USA den Wettbewerbsnachteil von Europa verschärft hat.
- Erste Daten über Investitions- und Produktionsverlagerungen liegen vor (vor allem als Folge großer Energiepreisdifferentiale):
  - Die Aluminiumindustrie:
    - Der Anteil der europäischen Aluminiumindustrie an der globalen Produktionsmenge ist von 11% in 2004 auf 6% in 2011 gesunken.
    - In 2013 werden weniger als 15% der Metalle, die in Europa verwendet werden, in Europa hergestellt.

- In den letzten fünf Jahren haben vier Aluminiumhütten in Europa geschlossen, während die EU-Nachfrage nach Aluminium gestiegen ist (Rio Tinto in Anglesy und Lynemouth, GB; Klesch in Zalco, NL; Alcoa in Porto Vesme, Italien).
  - SGL Carbon tätigt zwei große Investitionen in den USA:
    - Joint Venture mit BMW, Carbonfaserwerk in Moses Lake, Washington, 100 Mio. \$, 80 neue Arbeitsplätze, 1.500 Tonnen Carbonfaser/Jahr<sup>5</sup>
    - 26 Mio. \$ in eine Anlage in Ozark, Arkansas, sichert 90 Arbeitsplätze<sup>6</sup>
  - Seit 2009 hat BASF mehr als \$5.7 Milliarden in Nord Amerika investiert (u.a. eine „formic acid plant“ in Louisiana)<sup>7</sup>
  - VoestAlpine: Verlagerung der Vormaterialherstellung (DRI) für die Integrierte Hochofenroute in die USA (500 Mio. US\$)
- c) *Welche spezifischen Faktoren sind für die beobachtete Entwicklung der Energiekosten verantwortlich und inwieweit kann die EU darauf Einfluss nehmen?*
- Derzeit werden die Strom- und Gaspreise weltweit vor allem durch Entwicklungen in den **USA** beeinflusst. Dort haben auskömmliche Funde von **unkonventionellem Erdgas und Erdöl** zu einer Veränderung des Energiemixes geführt. Erdgas kostet dort momentan ca. 4\$/mmBtu, während in Europa der Preis bei 10 \$/mmBtu liegt.
- Insbesondere für die energieintensiven Unternehmen, die Erdgas einsetzen, wirkt sich dieses Preisdifferential auf die Investitionsplanungen aus. Die **sichere und umweltverträgliche Förderung unkonventioneller Gasvorkommen in Europa** hat das Potential die EU-Wettbewerbsfähigkeit deutlich zu stärken und Arbeitsplätze zu schaffen. Voraussetzung für eine erfolgreiche Nutzung von Schiefergas in Europa ist jedoch die Akzeptanz der Bevölkerung. Darüber hinaus muss die EU u.a. darauf achten, dass das dritte Binnenmarktpaket schnell und ohne Verzögerungen umgesetzt wird. Nur ein liquider Binnenmarkt kann die Vorteile neuer Energiequellen auch an die Nutzer weiterreichen.
- Daneben haben auch **staatliche Belastungen** einen großen Einfluss auf die Entwicklung der Strompreise in der EU. Hier sind z.B. die Strompreissteigerungen durch das EHS ebenso zu nennen wie die hohen und steigenden Kosten für die EE-Förderung.<sup>8</sup>
- d) *Wie sollte die Ungewissheit über die Anstrengungen und das Maß der Selbstverpflichtungen berücksichtigt werden, die andere Industrieländer und wirtschaftlich wichtige Entwicklungsländer in den laufenden internationalen Verhandlungen unternehmen bzw. eingehen werden?*

Die EU-Klima- und Energiepolitik muss so ausgestaltet werden, dass auch wenn zunächst kein internationales Klimaabkommen abgeschlossen wird, die EU-

<sup>5</sup> <http://www.finanzen.net/nachricht/aktien/SGL-CARBON-und-BMW-Joint-Venture-eroeffnet-neue-Produktionsanlage-1356122>; <http://www.finanzen.net/nachricht/zertifikate/Investment-Strategie-Grosse-Visionen-bei-SGL-Carbon-823844>

<sup>6</sup> [http://www.sglgroup.com/cms/international/press-lounge/news/2013/04/04172013\\_p.html?\\_locale=en](http://www.sglgroup.com/cms/international/press-lounge/news/2013/04/04172013_p.html?_locale=en)

<sup>7</sup> [http://articles.washingtonpost.com/2013-04-01/world/38182416\\_1\\_natural-gas-shale-gas-basf](http://articles.washingtonpost.com/2013-04-01/world/38182416_1_natural-gas-shale-gas-basf); <http://www.smartbrief.com/04/02/13/basf-leads-european-interest-us-manufacturing-investment#.UZybcrUVNhg>

<sup>8</sup> Gemäß der Untersuchung von CEER (Februar 2013) betrugen die von den Kunden zu tragenden Kosten für die Förderung von EE in den Mitgliedstaaten im Jahr 2010 bis zu 20 €/MWh. Allein in Deutschland zahlen Kunden im Jahr 2013 einen Betrag von über 50 €/MWh.

Wettbewerbsfähigkeit erhalten bleibt. Um Produktionsverlagerungen auch bei Unterschieden in den weltweiten CO<sub>2</sub>-Kosten zu minimieren, ist es besonders wichtig, dass die **Maßnahmen gegen Produktionsverlagerungen im Emissionshandel verbessert werden** (s. 4.4.a) und dass **Entlastungstatbestände bezüglich der anderen unilateralen Kosten erhalten oder geschaffen werden** (z.B. EE-Förderkosten, erhöhte Netzentgelte).

- e) *Wie kann für größere Rechtssicherheit für Unternehmen und gleichzeitig für ausreichende Flexibilität gesorgt werden, um Spielraum für Anpassungen an sich verändernde Umstände (z.B. durch Fortschritte in den internationalen Klimaschutzverhandlungen und Veränderungen auf den Energiemärkten) zu lassen?*

Stabile *Carbon Leakage*-Vermeidungsmaßnahmen in allen Bereichen der EU-Klimaschutzpolitik (und in ihren Auswirkungen auf den Energiebereich z.B. Netzkosten) sind notwendig.

- f) *Wie kann die Innovationsfähigkeit der verarbeitenden Industrie gesteigert werden? Könnten dafür die Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten eingesetzt werden?*

Das Schaffen von **Investitionssicherheit** sowie die Stärkung des eigenverantwortlichen Handels und die Sicherung der Liquidität der Unternehmen sind das wichtigste Kriterium für Innovationsfähigkeit. Die derzeitige Situation und der Aufbau von immer mehr bürokratischen Hemmnissen und Regulierungen wirkt diesem Anliegen diametral entgegen, da die verschiedenen Entlastungstatbestände für die Industrie, die deren Wirtschaften überhaupt noch ermöglichen, immerwährend auf dem Prüfstand stehen (z.B. Revision der *Carbon Leakage* Liste; Beihilfeverfahren §19 NEV). Hier ist ein Umdenken notwendig, um **stabile Rahmenbedingungen für die Industrie zu schaffen, die auch Innovationsfähigkeit ermöglichen**. Dies ist eine **zentrale Herausforderung des Rahmens der Energie- und Klimapolitik bis 2030, die auch das Beihilferecht berücksichtigen muss** (s. 4.4.a).

**Energieeffizienzmaßnahmen sind nicht immer „no-regret“-Optionen**, die zu einem Wettbewerbsvorteil führen, wie dies häufig dargestellt wird. Denn wenn sich Energieeffizienzmaßnahmen nur aufgrund der hohen Energiekosten in Europa rechnen, werden die Kosten für diese Maßnahmen (Investitionen und Personal) zu einer zusätzlichen Belastung, die im internationalen Wettbewerb nachteilig wirkt.

- g) *Wie kann die EU die Erschließung konventioneller und unkonventioneller Energiequellen innerhalb der EU optimal nutzen, um niedrigere Energiepreise zu erreichen und die Importabhängigkeit zu verringern?*

Im Bereich der *Network Codes* für Strom und Gas hat die EU gezeigt, dass Vorgaben für länderübergreifende und einheitliche Regelungen möglich sind. Derartige Regelungen sind auch für die Erschließung konventioneller und unkonventioneller Energiequellen wünschenswert.

- h) *Wie kann am besten eine größere Sicherheit der Energieversorgung gewährleistet werden, indem EU-intern (z.B. durch den Ausbau der notwendigen Verbindungsleitungen) für einen reibungslos und effizient funktionierenden Energiebinnenmarktes gesorgt und EU-extern die Energieversorgungswege diversifiziert werden?*

Wie in der Frage schon angedeutet, müssen Netz und Beschaffung separat betrachtet werden. Wie schon in 4.4 c ausgeführt, muss dafür Sorge getragen werden, dass das dritte Binnenmarktpaket schnell und ohne Verzögerungen umgesetzt wird. Im Bereich der

Verringerung der Importabhängigkeit ist eine weitere Diversifizierung der Energiebereitstellung wünschenswert. Hierzu zählen auch neue Technologien wie Schiefergas.

Daneben müssen die Netze auch EU-intern ausgebaut werden, wobei der wirklich notwendige **Netzausbaubedarf** schnell identifiziert und dann realisiert werden muss.

#### 4.5. Kapazitäten und Lastenteilung

*Keine Antwort*