

Kernforderungen der Energieintensiven Industrien in Deutschland (EID) zur Ausgestaltung der ETS-Strompreiskompensation ab 2021

(August 2019)

Die Energieintensiven Industrien in Deutschland (EID) sind zum überwiegenden Teil vom Europäischen Emissionshandelssystem (ETS) erfasst. Sie erzeugen und entwickeln unverzichtbare Werkstoffe für den Klimaschutz, befinden sich aber zugleich im globalen Wettbewerb und haben daher keine Möglichkeiten, CO₂-Kosten auf ihre Produktpreise aufzuschlagen und an die Nachfrager weiterzureichen. Solange es keinen globalen Emissionshandel mit vergleichbaren Belastungen gibt, benötigen die EID angemessene Maßnahmen zum Schutz vor Carbon Leakage, damit Produktion und Investitionen nicht in Regionen mit niedrigeren Klimaschutzvorschriften abwandern. Diese Maßnahmen ermöglichen Investitionen in Deutschland und Europa, erhalten Arbeitsplätze und schützen das Klima.

Neben den direkten haben auch die indirekten im Strompreis enthaltenen Zertifikatekosten erheblichen Einfluss auf Wettbewerbsfähigkeit und Investitionen – dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund spürbar gestiegener CO₂-Preise. Die notwendigen erheblichen Anstrengungen zur CO₂-Minderung in der Industrie werden darüber hinaus mit einem deutlich steigenden Stromeinsatz einhergehen, der zusätzlich die zu schulternden indirekten CO₂-Kosten in die Höhe treiben wird. Die Überarbeitung der Leitlinien für die Strompreiskompensation für die 4. Handelsperiode ist daher entscheidend für die Existenz der Energieintensiven Industrien am Standort Deutschland.

Berechtigung zur Strompreiskompensation (SPK) – Eligibility

Methodik: Quantitativer und qualitativer Schwellenwert

- Das zweistufige Verfahren zur Bestimmung SPK-berechtigter Sektoren, das sowohl eine quantitative als auch eine qualitative Bewertung umfasst, sollte im Grundsatz beibehalten werden. Denn zum einen kann es Carbon-Leakage-relevante Faktoren geben, die in quantitativen Indikatoren keine Berücksichtigung finden. Zum anderen kann bei alleinigem Betrachten der Handelsintensität in einigen Sektoren die tatsächliche Abwanderungsgefahr unterschätzt werden, wenn diese mit einer sehr preiselastischen Nachfrage konfrontiert sind. Die SPK-Berechtigung sollte durch Handelsintensität mal indirekter CO₂-Intensität berechnet werden. Hierfür ist neben einem quantitativen Schwellenwert ein qualitativer von 0,06 notwendig. Bei der qualitativen Bewertung sollten weiterhin Kriterien verwendet werden, die

deutliche Indizien für ein erhebliches Carbon-Leakage-Risiko sind (z. B. eine offensichtliche Preisnehmerschaft des Sektors; Kapazitätsauslastungen).

- Aktuell ist die Erzeugung technischer Gase im Rahmen der Strompreiskompensation nicht als anspruchsberechtigt eingestuft. Diese ist jedoch integraler Bestandteil verschiedener Wertschöpfungsketten, beispielsweise bei der Stahl- und Kupfererzeugung. Im Sinne eines angemessenen Carbon-Leakage-Schutzes sollten daher die Anteile der Industriegase strompreiskompensationsberechtigt sein, die in der Lieferkette der Erzeugung solcher Produkte dienen, die selbst unter die Strompreiskompensation fallen.

Keine zusätzliche Energieeffizienz als Bedingung.

Die SPK darf nicht von Energieeffizienzinvestitionen und Energieeffizienzfortschritten abhängig gemacht werden:

- Aufgrund des hohen Anteils der Stromkosten an den Gesamtkosten haben die EID ein inhärentes Interesse an der Verbesserung ihrer Energieeffizienz und haben bereits umfangreich in Energieeffizienzmaßnahmen investiert. Ohnehin können Energieeffizienzsteigerungen CO₂-Kosten nicht annähernd ausgleichen. Die Bemessung der Strompreiskompensation erfolgt zudem durch Effizienzbenchmarks, so dass weitere Auflagen eine Doppelregulierung wären.
- Sowohl CO₂-Minderungsmaßnahmen als auch sonstige Emissionsreduzierungen oder etwa die politisch gewollte industrielle Lastflexibilität gehen typischerweise mit einem erhöhten Stromverbrauch (z. B. für zusätzlich benötigte Anlagentechnik) bei gleichbleibender Produktionsmenge einher. Diese Entwicklungen durch Effizienzverbesserungen derart zu überkompensieren, dass der spezifische Stromverbrauch pro Tonne Produkt sinkt, ist unrealistisch.
- Durch den Einsatz neuer Technologien zur Senkung der direkten CO₂-Emissionen wird der Stromeinsatz deutlich steigen und sich das Energieträgerportfolio ändern. Grundlegende Technologiewechsel können durchaus zu einem höheren Gesamtenergieverbrauch je Tonne Produkt führen, weil der Energieträger Strom in vielen Prozessen unter Maßgabe der CO₂-Vermeidung und nicht zur Effizienzsteigerung eingesetzt wird.

Höhe der Strompreiskompensation

Kein Tiering

- Wenn die Kriterien zur SPK-Berechtigung wie oben genannt gewählt werden, müssen für alle Sektoren – wie bisher – die gleichen Regeln zur Berechnung

der Kompensationshöhe gelten. Bestehende Abwanderungsgefahr kann nicht in Stufen graduiert werden. Dies würde zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des EU-Binnenmarktes führen und liefe dem Ziel der Europäischen Kommission, Carbon Leakage zu verhindern, entgegen.

Erhöhung der Beihilfenintensität

- Die Vorgabe einer obligatorischen Teilkompensation widerspricht dem Vorsorgeprinzip des EU-Umweltrechts und sollte abgeschafft werden. Denn sie bewirkt, dass Unternehmen nicht einmal für die stromeffizientesten Anlagen eine vollständige Kompensation ihrer indirekten CO₂-Kosten erhalten können, so dass kein ausreichender Carbon-Leakage-Schutz gewährleistet ist.

Degression abschaffen

- Angesichts des fortbestehenden dauerhaften Wettbewerbsnachteils europäischer Unternehmen gegenüber ihrer außereuropäischen Konkurrenz aufgrund indirekter CO₂-Kosten und des zu erwartenden Anstiegs des CO₂-Preises sollte entsprechend der Regelung für die Kompensation indirekter Kosten für die Förderung erneuerbarer Energien nach den EEAG die schrittweise Absenkung der Beihilfemaximalintensität (Degression) abgeschafft werden. Sie ist auch als Anreiz zur Energieeffizienz nicht zu rechtfertigen, der bereits durch die Benchmarks ausreichend gesetzt wird. Auch in den Umwelt- und Energie-Beihilfeleitlinien der EU-Kommission (EEAG), wonach die Beiträge zur Finanzierung von erneuerbaren Energien um 85% entlastet werden können, ist eine solche Degression nicht vorgesehen.

Angemessener Emissionsfaktor

- Derzeit existieren in der EU 18 CO₂-Emissionsfaktoren. Ein einheitlicher EU-weiter Emissionsfaktor wäre auch nicht sachgerecht, da der CO₂-Anteil im Strommix der jeweiligen Regionen und Mitgliedstaaten höchst unterschiedlich ist. Dies wird auch noch am Ende der 4. Handelsperiode der Fall sein. Um eine präzise SPK zu ermöglichen, sind weiterhin regionale Emissionsfaktoren notwendig.
- Entscheidend für den auf den Großhandelsstrommärkten gesetzten Preis sind die variablen Stromerzeugungskosten des Kraftwerks, das gerade noch benötigt wird, um eine bestimmte Stromnachfrage zu bedienen. Dieses Kraftwerk wird als strompreissetzendes („marginales“) Kraftwerk bezeichnet und verstromt i.d.R. fossile Brennstoffe. Daher muss wie bisher betrachtet werden, welches Kraftwerk nach der merit order das preissetzende ist. Selbst in Strommärkten mit einem hohen Anteil an erneuerbarer Energie oder Kernenergie, erhöhen die CO₂-Kosten des preissetzenden Kraftwerks den

Marktpreis unabhängig vom durchschnittlichen Strommix. Um eine präzise SPK zu ermöglichen, muss also auch weiterhin der marginale Emissionsfaktor verwendet werden, der als gewichteter Durchschnitt der preissetzenden Erzeugungstechnologien berechnet wird. Nur der marginale Emissionsfaktor kann die CO₂-Preiskomponente des Börsenstroms hinreichend genau abbilden. Zudem würde die Abwanderung heimischer Industrie die Emissionen dem marginalen Emissionsfaktor entsprechend verändern. Daher muss für den anzulegenden Emissionsfaktor die CO₂-Intensität des preissetzenden Grenzkostenkraftwerks herangezogen werden.

- Der reale Nachteil für stromintensive Unternehmen in der EU liegt im Delta des europäischen Strompreises mit induzierten CO₂-Mehrkosten zu den „CO₂-Preis-freien“ Strompreisen in Staaten wie USA, China, Kanada etc. In diesen Wettbewerbsregionen setzt auf lange Sicht ein kohlebasiertes Kraftwerk den Preis. Selbst in Zusammenhang mit einem Emissionshandelssystem bleibt das Preisdelta bestehen, da CO₂-Kosten-freie Industriestrompreise als industriepolitische Maßnahme in diesen Ländern die Regel sind. Die Analyse für den deutschen Strommarkt zeigt, dass das Steinkohlekraftwerk derzeit immer noch das Grenzkostenkraftwerk stellt. Der im Rahmen der Strompreiskompensation zu berücksichtigende Wettbewerbsnachteil steigt bis zum CO₂-Preis-induzierten Brennstoffwechsel mit dem Emissionsfaktor von Steinkohle an. Angemessen ist daher ein Emissionsfaktor von 1,0 t CO₂ / MWh ab der 4. Handelsperiode.

Keine pauschale Benchmarkreduktion

- Die Stromeffizienzbenchmarks, die maßgeblich für die Höhe der Strompreiskompensation sind, sollten für die kommende Handelsperiode mittels einer Erhebung tatsächlicher Daten aktualisiert werden. Dadurch werden die Anreize zur Stromeffizienz erhöht und das Ambitionsniveau weiter gesteigert, wodurch sich grundsätzlich die Strompreiskompensation verringert.
- Eine pauschale Reduktion der Benchmarks selbst ohne tatsächliche Effizienzfortschritte ist strikt abzulehnen, da es hierfür keinen sachlichen Grund gibt; sie würde lediglich das Carbon-Leakage-Risiko erhöhen. Insbesondere steigender spezifischer Stromverbrauch infolge von innovativen neuen Technologien zur Dekarbonisierung oder anderer politisch gewollter Maßnahmen darf nicht durch zu niedrige und unflexible Stromeffizienzbenchmarks bestraft werden.
- Es gibt keinen sachlichen Grund für einen (zu niedrigen) Fallback-Benchmark von 0,8. Er muss auf 0,97 angepasst werden, da dies auch dem Fallback-Benchmark für Prozessemissionen bei der kostenlosen Zuteilung entspricht. Dies würde auch der bis dato stetigen Effizienzverbesserung Rechnung tragen.

- Eine Halbzeitüberprüfung der Stromverbrauchseffizienzbenchmarks ist aufgrund der Dauer der Handelsperiode von zehn Jahren sachgerecht.

Aktuelle Produktionsleistung als Bemessungsgrundlage

- Ein historischer Aktivitätslevel bzw. Basisproduktionsleistung sollte – auch zur Vermeidung von Überkompensation – entfallen. Als Bemessungsgrundlage sollte die aktuelle Produktionsleistung herangezogen werden. Es entsteht hier kein Mehraufwand zur bisherigen jährlichen Beantragung der Beihilfe.

Obergrenze für nicht kompensierten Eigenanteil in Härtefällen

- In Härtefällen, in denen der nicht kompensierte Eigenanteil für Unternehmen SPK-berechtigter Sektoren nicht tragbar ist, sollte er durch Obergrenzen in Anlehnung an die Energie- und Umweltbeihilfe-Leitlinien (EEAG) beschränkt werden können. Die Begrenzung kann sich dabei z. B. an der jeweiligen Bruttowertschöpfung der Unternehmen orientieren.