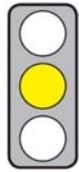


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission bewertet die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Metallindustrie und kündigt Maßnahmen an, mit denen sie diese stärken will.

Betroffene: Unternehmen der europäischen Metallindustrie; nachgelagerte Branchen; Stromversorger.



Pro: (1) Langfristige Stromlieferungsverträge zur Versorgung von Unternehmen der Metallindustrie sind grundsätzlich unbedenklich. Zur Prüfung solcher Verträge auf versteckte Beihilfen können Leitlinien der Kommission aber sinnvoll sein.

(2) Der Abbau von Handelshemmnissen, z.B. in Gestalt von Ausfuhrzöllen auf Schrott, ist volkswirtschaftlich wünschenswert.

Contra: Die Bereitstellung von Subventionen ist nicht der richtige Weg, um die wirtschaftlichen Folgen der Klima- und Umweltpolitik der EU für die Metallindustrie abzumildern.

Änderungsbedarf: Auf Subventionen sollte verzichtet werden.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2008) 108 vom 22. Februar 2008 über die **Wettbewerbsfähigkeit der Metallindustrie**

Kurzdarstellung

► Strukturmerkmale der Metallindustrie

- Die Herstellung von Metallen ist sehr kapitalintensiv, weshalb die entsprechenden Märkte von wenigen Großunternehmen geprägt werden. Bei der Verarbeitung von Metallen für nachgelagerte Branchen sind hingegen kleine und mittlere Unternehmen stark vertreten.
- Verfahren und Anlagen, in die neu investiert wurde, werden in der europäischen Metallindustrie in der Regel 20 bis 30 Jahre lang genutzt.
- Charakteristisch für die Metallindustrie ist ihre hohe Energieintensität. Energiekosten machen mindestens 10% der Herstellungskosten aus, bei Aluminium sogar bis zu 37%.
- Durch die Wiederverwertung von Altmetall lassen sich nicht nur die Energiekosten erheblich verringern. Auch die Abhängigkeit von Erzimporten, die für die Metallproduktion benötigt werden und die aus wenigen Drittstaaten stammen, lässt sich so reduzieren.
- Bei einem Umsatz von ca. 316 Mrd. € beschäftigte die Metallindustrie in der EU im Jahr 2005 1,1 Millionen Personen.

► Aktuelle Herausforderungen der Metallindustrie in der EU

- Die stark steigende weltweite Nachfrage nach Metallen hat zu einem drastischen Anstieg der Metallpreise, aber auch der Rohstoffpreise geführt.
- Die europäische Metallindustrie sieht sich stark gestiegenem internationalem Wettbewerb gegenüber. Ihr Weltmarktanteil geht seit Jahren zurück: 1982 betrug er bei Stahl 25% und bei Aluminium 21%, im Jahr 2005 nur noch 16% bzw. 9%. China ist innerhalb von drei Jahren von einem Nettoimporteur von Stahl zum größten Stahlexporteur der Welt aufgestiegen.
- In den vergangenen fünfzehn Jahren hat die europäische Metallindustrie bei gesteigener Gesamtenergieerzeugung den Energieverbrauch und die CO₂-Emissionen verringert. Die geplante Verschärfung der EU-Umweltpolitik zur Vermeidung von Industrieemissionen (Vorschlag KOM(2007) 844; siehe dazu [CEP-Kurzanalyse](#)) und die Ausweitung der Verpflichtungen zum Erwerb von Emissionsrechten für Treibhausgase (Vorschlag KOM(2008) 16; siehe dazu [CEP-Kurzanalyse](#)) stellen die Industrie aber vor neue Herausforderungen. Gleiches gilt für die Einbeziehung der Metalle in den Anwendungsbereich der bereits in Kraft getretenen Verordnung über die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (sog. REACH-Verordnung 1907/2006).

► Ein „integrierter Ansatz zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“

- Die Kommission will die EU-Metallindustrie mit einem „integrierten Ansatz“ unterstützen. Dieser Ansatz sieht eine Reihe von Maßnahmen in der Energie-, Umwelt- und Handelspolitik sowie in den Bereichen Forschung und Entwicklung vor. Außerdem soll die Anwendung von Produktnormen vereinheitlicht werden.
- Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, Initiativen zu gemeinsamer Stromerzeugung und langfristigen Stromversorgungsverträgen zu prüfen. Es sollen Lösungen entwickelt werden, die mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar sind, damit die Metallindustrie ihren hohen Energiebedarf

- möglichst langfristig decken kann. Um die Abschottung der Stromversorgungsmärkte zu verhindern, will die Kommission Leitlinien zur Zulässigkeit von Langfristverträgen entwickeln.
- Die Kommission will eine Verlagerung energieintensiver Produktionen in andere Erdteile verhindern. Sie erwägt daher, die Metallindustrie in die Liste der Branchen aufzunehmen, die bis zu 100% mit kostenlosen Emissionsrechten ausgestattet werden, „wenn sie die am wenigsten belastenden Verfahren einsetzen.“
 - Mit der geänderten Abfallrahmenrichtlinie (Vorschlag KOM(2005) 667), die derzeit noch im Europäischen Parlament und im Rat verhandelt wird, will die Kommission den Einsatz von Schrott als Rohstoff für die Metallindustrie erleichtern.
 - Die Kommission kündigt für Metalle, die in Legierungen enthalten sind, den Erlass „technischer Leitlinien“ im Rahmen der REACH-Verordnung an. An der Einbeziehung der Metalle in den Anwendungsbereich der REACH-Verordnung können solche Leitlinien grundsätzlich nichts ändern. Sie könnten aber dafür sorgen, dass die Prüfungs- und Zulassungsverfahren für Legierungen vereinfacht werden. Sie könnten auch eine Klärung der Frage bringen, ob vorgefertigte Rohmaterialien (sog. Halbzeuge) wie chemische Stoffe der REACH-Verordnung unterfallen oder nicht.
 - In ihrer Außenhandelspolitik will die Kommission „mit allen verfügbaren Mitteln“ gegen „marktverzerrende Praktiken“ wie z.B. Ausfuhrzölle auf Schrott in Nicht-EU-Staaten vorgehen.
 - Im Bereich Forschung und Entwicklung empfiehlt die Kommission der Industrie „große langfristige Projekte“ zur Suche nach innovativen Lösungen. Die Mitgliedstaaten sollten laut Kommission solche Innovationen unterstützen.
 - Die Kommission will die EU-weit einheitliche Anwendung europäischer Normen zur Sicherung der Tragfähigkeit von Hoch- und Tiefbauten (sog. „Eurocodes“) auf Metalle fördern. Damit sollen Hemmnisse im EU-Binnenmarkt abgebaut werden. Öffentliche Stellen, die Aufträge vergeben, verlangen bisher neben der Einhaltung von Eurocodes zum Teil auch die Beachtung nationaler Normen. Dies kann Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten benachteiligen.
 - Zusätzlich zu den genannten Maßnahmen stellt die Kommission der Metallindustrie Subventionen für Investitionen in „bewährte Verfahren zur Energieeinsparung“ bereit. Auch die Bildung von Clustern, Gründerzentren, der Erwerb von Schlüsselqualifikationen und der Technologietransfer in der Metallindustrie sollen gefördert werden. Dafür stehen Mittel aus dem 7. EU-Forschungsrahmenprogramm, dem Forschungsfonds für Kohle und Stahl, dem EU-Programm für Wettbewerbsfähigkeit (CIP) und den EU-Strukturfonds zur Verfügung.

Änderung zum Status quo

- ▶ Aus der Mitteilung ergeben sich keine neuen EU-Gesetzesvorhaben. Die angekündigten Leitlinien auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts oder auf Grundlage der REACH-Verordnung dienen lediglich der Auslegung geltenden EU-Rechts.
- ▶ Die angekündigten Änderungen an der Abfallrahmenrichtlinie sind Bestandteil eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens (Kommissionsvorschlag 2005(667) vom 21. Dezember 2005).
- ▶ Die Zuteilung kostenloser Emissionsrechte an Industrien bei denen eine hohe Abwanderungsgefahr besteht, ist vorgesehen im Richtlinienvorschlag zur Verbesserung und Ausweitung des Handels mit Emissionsrechten (Kommissionsvorschlag 2008(16) vom 23. Januar 2008). Welche Sektoren als abwanderungsgefährdet gelten, will die Kommission zu einem späteren Zeitpunkt bestimmen.

Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „N.N.“

Offen.

Politischer Kontext

Die Mitteilung wurde kurze Zeit nach dem Klimapaket der Kommission vom 23. Januar 2008 veröffentlicht, das für die Metallindustrie zu erheblichen finanziellen Lasten führen kann. Sie ist zugleich ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung (sog. Lissabon-Strategie) und folgt auf die Mitteilung zur branchenübergreifenden „Halbzeitbewertung der Industriepolitik“ von 2007 (siehe dazu [CEP-Kurzanalyse](#)).

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:
Konsultationsverfahren:

Unternehmen und Industrie

Die Kommission hat im September 2006 eine öffentliche Anhörung zur Lage der Metallindustrie abgehalten, deren Ergebnisse sie in der vorliegenden Mitteilung berücksichtigt. Eine Konsultation über den verbesserten Zugang zu Erzen wurde am 24. März 2008 beendet.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die geltenden und geplanten strengen Anforderungen des EU-Rechts an Umwelt- und Klimaschutz belasten die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Metallindustrie. Ein System des Handels mit Emissionsrechten ist der mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen am besten vereinbare Weg, solche politisch gesetzten Ziele zu erreichen. Allerdings unterliegen Unternehmen außerhalb der EU vergleichbaren Regeln meist nicht.

Vor diesem Hintergrund ist die Überlegung der Kommission nachvollziehbar, der europäischen Metallindustrie Emissionszertifikate kostenlos zur Verfügung zu stellen. **Die Pflicht, Zertifikate für Treibhausgas-Emissionen zu erwerben, würde die Produktionskosten der Metallindustrie in der EU erheblich erhöhen.** In der Folge wäre nicht nur mit einer Abwanderung oder Schließung von Produktionsstätten in der EU zu rechnen. Auch das klimapolitische Ziel der EU würde verfehlt, da die Treibhausgase der bis dahin europäischen Metallindustrie einfach in anderen Teilen der Welt emittiert würden. **Ohne weltweiten Konsens über Mechanismen zur Reduzierung von Treibhausgasen kann dieses Dilemma nicht gelöst werden.**

Als große Energieabnehmer haben Unternehmen der Metallindustrie ein hohes Interesse an Sicherheit und Stabilität der Stromversorgung. Stromversorger legen Wert auf eine langfristige Planbarkeit der Auslastung ihrer Netze. Beide Seiten können aber auch Vorteile darin sehen, Stromlieferungsverträge regelmäßig neu zu verhandeln, um sich auf veränderte Bedingungen einzustellen oder konkurrierende Angebote zu prüfen. Sofern sich die Vertragspartner für langfristige Verträge entscheiden, können diese zwar den Nebeneffekt haben, den Marktzutritt neuer Stromversorger zu erschweren. Sie sind jedoch keine Verträge zu Lasten Dritter, weil neue Stromanbieter keinen Anspruch darauf haben, andere Versorger aus laufenden Vertragsbeziehungen verdrängen zu können. Allerdings besteht in vielen Mitgliedstaaten die Gefahr, dass im öffentlichen Eigentum stehende Stromversorger Industriebetriebe begünstigen, indem sie ihnen langfristige Stromlieferungen zu deutlich besseren als den marktüblichen Bedingungen gewähren. Sofern Stromversorgungsverträge solche versteckten Beihilfen enthalten, sollten sie von den Kartellbehörden beanstandet werden, weil sie den Wettbewerb verzerren.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Kommission stellt in der Mitteilung u.a. für den Einsatz „bewährter Verfahren zur Energieeinsparung“ Subventionen in Aussicht. Wie die Steigerung der Energieeffizienz der Metallunternehmen in den letzten fünfzehn Jahren belegt, verfügen die Unternehmen aber über Eigenanreize, in die Verringerung ihres Energieverbrauchs zu investieren. Staatliche Subventionen führen dazu, dass auch ineffiziente Projekte verfolgt werden und politische Besitzstände geschaffen werden, die später nur schwer wieder zu beseitigen sind.

Inwieweit die angekündigten Leitlinien auf der Basis der REACH-Verordnung zur Behandlung von Metallen in Legierungen die mit dieser Verordnung verbundenen Bürokratielasten verringern werden, bleibt abzuwarten. Die **pauschale Einbeziehung sämtlicher Metalle in die REACH-Verordnung**, die im Wesentlichen dazu dient, das Risikopotential chemischer Stoffe zu bewerten, **ist bereits im Ansatz verfehlt.** Da viele Metalle seit Jahrtausenden verarbeitet werden und ihre Umweltauswirkungen gut bekannt sind, ist nicht ersichtlich, warum sie überhaupt einer kostenträchtigen Registrierung und Überprüfung unterzogen werden sollten. Ein mit den Kosten im Verhältnis stehender Nutzen für die öffentliche Gesundheit und die Umwelt ist hiervon nicht zu erwarten.

Der Versuch der Kommission, durch Änderungen der Abfallrahmenrichtlinie den **Einsatz von Schrott** bei der Produktion von Metall zu vereinfachen, ist zu begrüßen: Die erleichterte Nutzung dieses Rohstoffs **steigert die Effizienz der Produktion und verringert die Abhängigkeit von Rohstoffimporten** aus Nicht-EU-Staaten. Allerdings befindet der Kommissionsvorschlag sich seit über 2 Jahren im Gesetzgebungsverfahren. Es bleibt daher abzuwarten, ob und in welcher Form das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie annehmen werden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Klima- und Umweltschutzaufgaben in der EU können das Wachstum und die Beschäftigung in der europäischen Metallindustrie belasten.

Soweit es der EU gelingt, über internationale Abkommen protektionistisches Verhalten von Nicht-EU-Staaten einzudämmen, wirkt sich dies tendenziell günstig auf das Wachstum der europäischen Metallindustrie aus.

Folgen für die Standortqualität Europas

Der aus den Klimaschutzplänen der EU resultierende Standortnachteil wird letztlich so lange bestehen bleiben, wie andere Wirtschaftsräume keine vergleichbaren Mechanismen einführen. Die Auswirkungen auf Direktinvestitionen in energieintensive Industrien in der EU sind umso negativer, je weniger Emissionsrechte diesen kostenlos zugeteilt werden.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Zum Erlass der in der Mitteilung angekündigten Leitlinien zu langfristigen Stromversorgungsverträgen ist die Kommission befugt, soweit sie damit existierende EU-Vorschriften auslegt, ohne neues Recht zu setzen. Wie Verwaltungsvorschriften im deutschen Recht binden solche Leitlinien nur die Kommission selbst, aber weder EuG und EuGH noch nationale Behörden und Gerichte.

Die Möglichkeit, energieintensive Industrien von der Verpflichtung zum Erwerb von Emissionsrechten auszunehmen, ergibt sich aus Art. 10a Abs. 8 und 9 des Vorschlags KOM(2008) 16 über die Verbesserung und Ausweitung des Handels mit Emissionszertifikaten, der sich allerdings noch im Gesetzgebungsverfahren befindet. Eine Befugnis zum Erlass technischer Leitlinien, mit denen Details des Anwendungsbereiches der REACH-Verordnung 2006/121/EG geklärt werden können, findet sich in Art. 77 Abs. 2 lit. g dieser Verordnung.

Im Bereich des Außenhandels kann der Rat gemäß Art. 133 Abs. 3 EGV die Kommission zur Aushandlung internationaler Abkommen ermächtigen. Damit solche Abkommen die EU binden, muss der Rat zustimmen.

Subsidiarität

Die von der Kommission erwogenen Maßnahmen betreffen Politikbereiche, für die die EU zuständig ist. Der Außenhandel fällt sogar unter die ausschließliche Kompetenz der EU. Unter Subsidiaritätsgesichtspunkten sind die vorgeschlagenen Maßnahmen unkritisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Es ist davon auszugehen, dass die von der Kommission angekündigten Leitlinien mit höherrangigem EU-Recht vereinbar sein werden.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Alternatives Vorgehen

Statt die Metallindustrie in der EU mit Subventionen auszustatten, damit sie hohen Umwelt- und Klimaschutzstandards gerecht werden kann, wäre es besser, sie sachlich nicht gerechtfertigten Verpflichtungen gar nicht erst zu unterwerfen. Dies gilt insbesondere für die Registrierungs- und Zulassungspflichten im Rahmen der REACH-Verordnung, die allerdings bereits in Kraft getreten ist.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission will noch 2008 eine Mitteilung vorlegen, in der sie Maßnahmen zur dauerhaften Verbesserung des Zugangs zu Erzen und sekundären Rohstoffen vorschlägt.

Zusammenfassung der Bewertung

An den Herausforderungen, denen sich die europäische Metallindustrie gegenüber sieht, ändert die Mitteilung wenig. Leitlinien, die Bedingungen für eine wettbewerbsrechtliche Unbedenklichkeit langfristiger Stromlieferungsverträge aufstellen, sind zu begrüßen. Die pauschale Einbeziehung aller Metalle in den Anwendungsbereich der REACH-Verordnung über die Registrierung und Zulassung chemischer Stoffe ist im Ansatz verfehlt. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit Leitlinien auf der Basis der Verordnung den Umfang der daraus resultierenden Verpflichtungen für die Metallindustrie verringern werden.

Abzulehnen ist der Ansatz der Kommission, die Erfüllung strenger Umweltschutzstandards mit Hilfe von EU-Finanzmitteln zu subventionieren.

Das Dilemma, dass hohe Klimaschutzstandards in der EU die Abwanderung energieintensiver Industrien begünstigen, lässt sich letztlich erst im Rahmen eines globalen Konsenses über Mechanismen zur Reduzierung von Treibhausgasen beseitigen.